



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

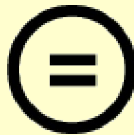
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

경제학석사 학위논문

고령화 사회에 대응한 생활주택 정책에 관한 연구

A Study on Residential Housing Policy
Responding to Aging Society



2014년 2월

한국해양대학교 대학원

무역학과

권수환

경제학석사 학위논문

고령화 사회에 대응한 생활주택 정책에 관한 연구

A Study on Residential Housing Policy
Responding to Aging Society



2014년 2월

한국해양대학교 대학원

무 역 학 과

권 수 환

본 논문을 권수환의 경제학석사 학위논문으로 인준함.

위원장 유 일 선 (인)

위 원 정 홍 열 (인)

위 원 나 호 수 (인)



2014년 2월 일

한국해양대학교 대학원

목 차

표 목차	v
그림 목차	vii
Abstract	viii
1. 서 론	
1.1 연구의 목적	1
1.2 연구의 범위 및 방법	3
1.2.1 연구의 범위	3
1.2.2 연구방법	3
2. 고령화사회와 주택정책에 관한 기초이론	
2.1 고령화사회의 도래	5
2.1.1 고령화사회의 개념과 가속화의 요인	5
2.1.2 고령화사회의 문제점	9
2.1.2.1 국민부담의 증가	9
2.1.2.2 장기요양시설의 부족	9
2.1.2.3 경제성장률의 둔화	10
2.1.2.4 일자리 부족	10
2.1.2.5 사회와 가족으로부터의 소외	11
2.2 주택정책 패러다임의 변화	12
2.2.1 생활주택의 새로운 트렌드 형성	12
2.2.2 생활주택의 수요형태의 변화	13
2.2.3 고령화 추세와 생활주택의 관계	16

2.3 생활주택제도의 도입배경	17
2.3.1 주택정책의 의의	17
2.3.2 생활주택제도의 도입배경	18
2.3.2.1 생활주택 수요이론과 증가요인	18
2.3.2.2 생활주택 공급이론과 공급부족 요인	22
2.3.3 생활주택제도의 내용	25
3. 생활주택의 공급현황 및 수요실태	
3.1 생활주택의 공급현황	27
3.1.1 주택에 관한 법률	27
3.1.2 생활주택의 공급현황	28
3.2 생활주택의 수요실태	33
3.2.1 지역별 주택수요	34
3.2.2 소득계층별 주택수요	35
3.2.2.1 주거선호도 분석	35
3.2.2.2 소득계층별 주택수요	37
3.2.2.3 연령대별 주택수요	40
3.3 생활주택의 중장기 수요전망	46
3.3.1 인구 및 가구구조의 변화	46
3.3.1.1 해방기 도시화 시기(1945~1960)	46
3.3.1.2 압축적 도시화 시기(1960~1990)	47
3.3.1.3 도시화의 성숙기(1990~현재)	47
3.3.2 소득수준과 생활주택의 수요변화	50
3.3.3 멸실 요인과 생활주택 수요 변화	51
3.3.4 생활주택의 총수요 예측	52
3.3.5 중·장기 수요전망의 시사점	55
4. 주택 공급정책의 분석	
4.1 생활주택의 수요측면	57
4.1.1 수도권 중심의 신도시개발과 공급정책	57

4.1.2 대형화 · 고층화된 주택공급 정책	59
4.2 생활주택의 정책적 측면	61
4.2.1 가구구조의 변화	61
4.2.2 고령자 주거복지와 주택정책	64
4.3 주택공급정책의 문제점	66
4.4 주택정책 패러다임의 정립	71
4.4.1 생활주택의 수요측면	71
4.4.2 생활주택의 공급측면	72
4.4.3 주거 복지정책 측면	72
5. 결 론	75
참고문헌	79



표 목 차

<표 2-1> 주요 선진국의 고령화 추세	6
<표 2-2> 한국의 고령인구 증가 추이	7
<표 2-3> 한국인의 평균수명 추이	8
<표 2-4> 한국의 출산율 추이	8
<표 2-5> 우리나라 고령인구비중의 전망	10
<표 2-6> 우리나라 고령사회 도달 경과 추이	11
<표 2-7> 1인 가구 및 2인 가구 추세 및 구성비	16
<표 2-8> 우리나라 가구원수별 가구 수	19
<표 2-9> 우리나라 도시별 평균가구원 수 전망	21
<표 2-10> 도시의 1인 이상 가구원수별 가구당 월평균 소득	22
<표 2-11> 생활주택의 규모별 재고	23
<표 2-12> 2010년 생활주택 멸실 수	24
<표 2-13> 규모별 생활주택 공급 실적	24
<표 2-14> 생활주택의 분류	26
<표 3-1> 연도별 주택공급 실적	29
<표 3-2> 주택 유형별 건설 현황	30
<표 3-3> 주택준공 연도별 규모 현황	31
<표 3-4> 우리나라 주택보급률 변화 추이	32
<표 3-5> 신주택 보급률 추이	33
<표 3-6> 지역별 중·장기 주택수요 현황	34
<표 3-7> 소득계층별 주택선호도 분석결과	35
<표 3-8> 소득계층별·점유형태별 주택수요 현황	37
<표 3-9> 소득계층별·주거유형별 주택수요 현황	38

<표 3-10> 소득계층별 · 주택면적별 주택수요 현황	39
<표 3-11> 연령계층별 주거선호도 분석결과	40
<표 3-12> 연령별 · 점유형태별 주택수요 현황	42
<표 3-13> 연령대별 · 주거유형별 주택수요 현황	43
<표 3-14> 연령대별 · 주택면적별 주택수요 현황	44
<표 3-15> 전국 지역별 인구분포 변화 추이(1990~2000)	48
<표 3-16> 가구요인에 의한 신규 생활주택 수요 현황	49
<표 3-17> 소득요인에 따른 신규 생활주택 수요현황	50
<표 3-18> 멸실요인에 따른 신규 생활주택 수요현황	51
<표 3-19> 총 신규 생활주택의 수요현황	52
<표 3-20> 주택유형별 신규 생활주택의 수요 현황	53
<표 3-21> 과거 주택유형별 주택공급 비중	54
<표 3-22> 주택규모별 신규 생활주택의 수요현황	54
<표 3-23> 과거 주택유형별 주택공급 비중	55
<표 4-1> 지역별 아파트 미분양 현황	58
<표 4-2> 생활주택 규모별 건설 실적	59
<표 4-3> 2010 생활주택의 층별 현황	61
<표 4-4> 연도별 가구 수의 변화 추이	61
<표 4-5> 1인 가구 변화 추이	62
<표 4-6> 2010년 도시형 생활주택 인 · 허가 현황	62
<표 4-7> 2010년 도시형 생활주택 지역별 유형별 인 · 허가 현황	63
<표 4-8> 수도권 제1기 신도시 건설 현황	68
<표 4-9> 수도권 제2기 신도시 건설 현황	68
<표 4-10> 수도권 미분양 생활주택 추이	71
<표 4-11> 주택정책 패러다임의 비교	73

그림목차

<그림 2-1> 노인 1인 부양에 필요한 경제활동 인구 수	9
--	---



A Study on Residential Housing Policy Responding to Aging Society

Kwon, Su Whon

Department of International Trade
Graduate School of Korea Maritime and Ocean University

Abstract

Aging problem is becoming an important social issue globally. Korea is moving toward an aging society since it entered aging society in year 2000. In addition, the speed of aging is the fastest among OECD member countries. The aging problem is even more serious as Korea is not sufficiently prepared to face such aging society and the overly expanded aging society because of such "compressed aging". Entering of aging society is causing various problems such as increase of citizens' burdens, shortages of long term care facilities, slowdown of economic growth, lack of jobs, isolation from society and families, and others.

Particularly, for residential housing policies, recent housing market is expected to appear stable due to the housing stocks expansion and decrease of price rise expectation, but with high probability of active housing supply through the increase of compact size housing demand and city center revitalization in cities, and with the residential housing design and efficiency considering household members, occupations, energy, climate change and others, it appears that various customized housing, and with cutting edge, long-lasting, and eco-friendly features will become the general trend. Therefore, as residential housing market is at the turning point of the policy changing from supplier centered market to consumer driven market, understanding aging society properly can be the preceding condition to establish such housing supply policy and the starting point of problems solving at the same time.

The point of this research is to establish new paradigm of residential housing supply policy focusing on changes of household structure, and changes of the housing preferences and demand forms such as social and economic changes and decrease of economically active population due to aging and low birthrate. I conducted analysis regarding status and problems of residential housing supply policy through proven analysis data of objective statistics data, one time issued books, the press materials and various literary reviews, government publications, theses for masters and doctors degree, preceding research theses, and others.

Based on such analysis results, orientation of systematic residential housing policy responding to aging society was explored, and new paradigm of the housing supply policy action plan was suggested. New directions for residential housing supply specifically should be established to include plans for the housing supply based on new demand, residential housing settlement plan for seniors prepared for overly expanded aging society, residential housing settlement plan for working class and middle class, existing residential housing market management plan, citizen's high quality residential life support policy and measures, and re-establishment of roles among residential housing policy principal decision makers, and others. Measures to push various and detailed policies such as compact sized residential housing supply expansion, residential housing ownership promotion, senior residential housing supply expansion and others should be sought for.

Feature of this research is that it forecasts future society utilizing population and household, society and economy, urban space structure, and residential housing preference, and resolves residential housing policy assignments based on such results. It also analyzes residential housing demands by region, type, and scale, and suggests measures of residential housing policy establishment that can raise efficiency of residential policy for senior citizens, and others.

The results of this research can provide clues of theoretical · working-level implications that can construct sustainable residential housing supply policy promotion system, and contribute to realization of residential housing indicator for citizen's quantitative and qualitative improvement, and construction of residential housing safety net. In addition, it is expected to provide diverse implications, and theoretical · working-level insights to residential housing supply policy researchers or policy makers.

However, this research has the limit in that it attempted secondary data dependent exploring approach without obtaining primary proven data. Therefore, it may be difficult to generalize such research results. For future research, with proven data necessary for analysis obtained and through further in-depth analysis and discussion, implications and effective residential housing supply policy and insight should be drawn.

KEY WORDS: aging society, housing market, residential housing policies, urban space structure, future society, housing supply policy.



1. 서 론

1.1 연구의 목적

최근 우리 사회는 고령화사회로 급진전되고 있다. 2005년 65세 이상의 인구가 약 440만 명으로 전체 인구의 9.1%를 차지하고 있어 이미 고령화사회 단계에 진입하였다는 주장을 쉽게 접할 수 있으며, 2010년에는 약 536만 명(전체 인구의 11%), 2015년에는 약 640만 명(전체 인구의 12.9%)에 이르는 등 2050년에는 10명 중 4명이 65세 이상의 노인으로 인구대비 약 40% 비율로 구성되는 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다. 또한, 저출산으로 인한 현재 초등학교의 인원이 감소하고 있어 저출산과 고령화의 문제는 노동생산성과 국가 경쟁력의 약화를 초래하는 심각한 사회문제가 될 수밖에 없다. 기획재정부와 통계청, 국제 통계자료에 따르면, 우리나라의 인구는 2025년 4910만 명으로 최고점에 이른 후 급격하게 감소할 것으로 전망되고 있다. 한국개발연구원(KDI)은 '고령화 종합과제 보고서'에서 급격한 고령화의 영향으로 현재 5%안팎인 우리 경제의 잠재성장률이 오는 2020년대에는 2%대까지 떨어질 것이라는 전망과 더불어 인구는 감소하겠지만, 고령화 추세에 따라 1인 또는 2인 가구가 늘면서 가구 수는 2020년까지 총 237만 가구가 순증하면서 주택 수요가 꾸준히 늘어날 것으로 전망하였다.

UN에서 정의하는 고령화 사회의 분류기준을 보면, 첫째, 고령화 사회(Aging Society)는 전체 인구 중 65세 이상의 노인인구의 비율이 7% 이상~14%미만인 사회를 말하고, 둘째, 고령사회(Aged Society)는 전체 인구 중 65세 이상 노인 인구 비율이 14%~20% 미만인 사회를 말하며, 셋째, 초고령사회(Super Aged Society)는 전체 인구 중 65세 이상 노인인구 비율이 20%이상인 사회로 정의하고 있다.¹⁾

이와 같은 기준에 따르면, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴은 19세기 후반에, 영국과 독일은 20세기 초에 이미 고령화 사회로 진입하였고, 1970년에 고령사회가 되었다. 일본의 경우는 1970년에 고령화 사회에서 1994년 고령사회로 진입하였으며, 2006년에 세계 최초로 초고령사회로 진입하였다. 미국의 경우는 1942년에 고령사회에서 2014년에 고령사회로 진입이 예측된다. 이처럼 선진국들은 노년기의 제2의 인생(Well-Being Life)의 시작이라 생각하여 노인의 주거환경에 대한 연구 및 개발 지원을 통해 노년기를 건강하고 즐겁게 영위할 수 있는 다양한 주거 유형을 제공하여 왔다. 특히 의료서비스가 겸비된 보호시설, 병원에 부속된 노인주거, 노인독립주거, 은퇴자 커뮤니티(Retirement Community)등 노년층을 위한 다양한 시설을 제공하고 지속적인 개발을 추진 중에 있다. 하지만, 노인까리만 모여 사는 주거단지는 다른 주거단지에 비해 활력이 떨어지고 사망한 지 며칠 지나서 발견되는 고독死 등의 문제가 발생하여 심각한 사회문제로 대두되고 있으며, 선진국에서 부작용이 많아 포기한 고령자 전용 임대주택 확대를 고령화 대책차원에서 추진하고 있다. 이렇듯 고령화 대책과 생활주택 정책이 시대적 변화를 따라 가지 못하고 있는 실정이며, 기존의 주거단지는 고령인구에 대한 배려가 없고, 고령화 시대를 대비하지 못하는 주거단지를 계획하고 설계하여 미래의 고령사회에 여러 가지 문제점이 도출될 것으로 예상된다.

따라서 본 연구는 우리나라의 지속적인 경제·산업구조의 변화와 사회·경제적 요인으로 인하여 인구는 감소하는데 반해, 고령 인구는 지속적으로 증가하지만, 고령자에게 법적·제도적으로 취약한 주거문화 즉, 현재 생활주택 공급정책의 현황과 이에 대한 분석을 통하여 향후 바람직한 생활주택 공급 정책의 방향성을 모색하여 새로운 주택정책을 개발하고 제언하는 데 연구의 주안점을 두었다. 특히, 여러 세대가 더불어 잘 살 수 있는 주거단지의 필요성과 요구가 높아지고 있는 시점에서 향후 생활주택의 선호 및 선택의 부문별 계획기준의 우선순위를 도출하고, 당면하게 될 저출산·고령사회에 대응할 수 있는 새로운 생활주택정책의 정립방안을 제시해 보고자 한다.

1) UN, The Sex and Age Distribution of World Population, 1999, 통계청, 장래인구추계, 2001; 각 년도 일본 국립사회 보장·인구문제연구소, 인구통계자료집, 2003; OECD, OECD Health Data, 2004.

1.2 연구의 범위 및 방법

1.2.1 연구의 범위

본 연구는 고령인구를 중심으로 향후 생활주택개발 정책의 방향과 개선방안을 탐색하기 위하여 국·내외 석·박사 학위 논문, 학술지, 각종 통계 및 보도자료, 인터넷 자료 등을 고찰하여 이를 체계적으로 정리·분석함에 있어 다음과 같은 연구의 범위를 설정하였다.

첫째, 시간적 측면에서는 도시화·산업화가 시작된 1960년대부터 2011년까지 인구변화와 통계청의 미래 추계인구 변화까지로 연구의 범위를 설정하였다.

둘째, 지역적인 측면에서는 수도권과 전국 지방자치단체를 대상으로 하여 연구의 범위로 설정하였다.

셋째, 내용적인 측면에서는 다양한 부동산 정책 중 생활주택 공급정책을 중심으로 그 범위를 한정하였다.

1.2.2 연구방법

본 연구는 지속적인 인구감소와 고령화에 대한 현상을 객관적인 통계자료를 통한 실증분석 자료와 단행본 및 각종 문헌적 검토, 언론자료, 정부간행물, 선행연구 논문 등을 고찰하는 다양한 접근을 시도하였다. 이에 따라 고령화 사회에 대응하는 체계적인 생활주택정책을 정립하고 이에 대한 문제점과 향후 방향성을 설정하는 데 연구의 주안점을 두고자 한다.

이와 같은 연구 목적을 달성하기 위해 본 논문은 5개장으로 구성하였다.

제1장은 서론으로 연구의 목적과 연구범위 및 연구방법을 기술하였다.

제2장은 생활주택 정책에 관한 기초이론과 고령화 사회에 대한 이론적 기초로서 주요 단행본과 선행 연구논문 및 각종 통계자료 등 문헌을 통하여 고령화 사회에서의 생활주택 정책의 패러다임 변화와 생활주택제도 도입의 배경을 탐색적으로 고찰해 보았다.

제3장은 우리나라의 생활주택 공급현황과 수요실태를 분석하고, 중·장기 생활주택 수요를 전망하였다. 이를 위해 향후 생활주택 관련 선택 및 선호 요인을

추출하기 위해 선행연구와 각종 연구기관의 보고서 및 정부자료 등을 활용하였다.

제4장은 앞에서 논의된 주택공급 정책을 생활주택의 수요측면과 공급 측면에서 분석하고 생활주택 정책의 문제점과 새로운 주택정책의 패러다임 정립방안에 대해 논의하였다.

끝으로 제5장에서는 본 연구의 내용을 종합하여 결론으로 정리하고, 본 연구의 함의와 시사점 및 향후 바람직한 생활주택 정책의 정립방안에 대해 제언을 하였다.



2. 고령화사회와 주택정책에 관한 기초이론

2.1 고령화사회의 도래

전 세계적으로 고령화의 문제는 중요한 사회적 이슈가 되고 있다. 우리나라는 2000년에 이미 고령화사회에 진입한 이후 고령사회를 향해 나아가고 있으며, 더욱이 고령화의 속도는 OECD국가 중 가장 빠르다는 특징을 갖고 있다. 이처럼 우리나라는 '압축된 고령화'로 인해 준비되지 못한 상태에서 고령사회, 더 나아가 초고령사회를 맞이해야 하는 실정이라서 고령화의 문제는 보다 심각할 수밖에 없다.

따라서 고령화사회에 대한 바른 정의와 함께 고령화사회를 바르게 이해하는 것은 생활주택 공급정책 수립의 선행조건임과 동시에 문제해결의 시작이 될 수 있을 것이다.

2.1.1 고령화사회의 개념과 가속화의 요인

현대사회의 급속한 변화는 인간의 생활과 환경에 많은 변화를 가져왔다. 특히, 의료 및 과학기술의 발달과 생활수준의 향상으로 인간의 평균수명이 연장되어 인구의 고령화가 전 세계적인 현상으로 나타나게 되었다.²⁾ 오늘날 인구의 고령화는 근대화와 공업화를 추진하는 어느 사회에서나 보편적인 현상으로 나타나고 있다. 일반적으로 고령화는 그 사회의 전체인구의 평균연령이 높아짐과 동시에 고령인구의 구성치가 증가할 때를 의미하지만, 이러한 연령구도의 변화에 무엇보다도 영향을 주는 요소는 출산율과 사망률의 변화이다. 그리고 한 사회의 경제발전과 의학 및 과학의 발달은 바로 출산율과 사망률의 하락에 커다란 영향을 미치는 것이 사실이다. 이와 같이 낮은 출산율과 사망률은 결과적으

2) D. O. Cowgill & L. D. Holmes, "Aging and Modernization", (N.Y.: Appleton-Croft-Century, 1972), p. 121.

로 노인층 인구의 상대적 증가를 초래하여 사회의 고령화를 가져오게 되는 것이다.³⁾

고령화에 대한 규정은 생물학적인 연령만으로는 정하기 어렵고, 육체적·정신적으로 그 기능이 감퇴하는 시기에 도달함으로써 생활기능을 정상적으로 발휘할 수 없는 상태를 의미한다. 한편, 실질적인 고령화는 개인의 생리적, 육체적, 심리적, 문화적, 사회적, 경제적, 환경적 상호작용에 따라 사람마다 그 시기와 정도가 다르다.

일반적으로 고령화 사회(aging society)란 의학의 발달, 생활수준과 환경의 개선으로 평균수명이 길어져 전체 평균연령이 높아지는 사회로서, 개념적으로는 전체 인구 중 65세 이상의 인구 비율이 7%에 도달한 사회를 지칭한다. UN에서는 두 가지 분류체계를 사용하여 국가사회를 분류하고 있는데, 첫 번째 분류체계는 65세 이상 인구가 7%이상인 국가를 고령기 국가(aged nation), 4%이상 7% 미만인 국가를 장년기 국가(matured nation), 4%미만인 국가를 청년기 국가(young nation)로 구분하고 있다. 이는 세계적으로 고령화 현상이 두드러지지 않았던 20세기 중반에 있어서의 분류체계라고 할 수 있다.

두 번째 분류체계는 65세 이상 인구가 7% 이상 14% 미만인 국가를 고령자 사회(aging society), 14%이상 20%미만인 사회를 고령사회(aged society), 20%이상인 사회를 초고령사회(super-aged society)로 구분하는 것이다.

이와 같은 기준에 따라 선진국의 경우를 살펴볼 때, 고령화사회에서 고령사회로 진입하기까지에는 상당한 기간이 필요하였다.

<표 2-1> 주요 선진국의 고령화 추세

(단위 : 년)

구 분	한국	일본	미국	프랑스
고령사회 진입 소요 연수	18	25	65	115
고령화 사회 진입 연도	2000	1970	1945	1865
고령사회 진입 연도	2018	1994	2010	1985

자료: 통계청(2006), 장래인구추계.

3) 양춘, 「청소년문제와 노인문제」, (서울: 정음사, 1984), p. 151.

<표 2-1>에서 보는 바와 같이 프랑스는 고령사회로 진입하는데 115년이 걸렸고, 미국은 65년, 일본은 25년, 한국은 18년이 소요되었다. 특히, 우리나라의 고령인구의 증가 추이는 빠르게 변화하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-2> 한국의 고령인구 증가 추이

(단위: 천명, %)

구 분	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
전체인구	49,410	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959
65세 이상 인구 (구성 비율)	5,452 (11%)	8,084 (15.7%)	12,691 (24.3%)	16,501 (32.3%)	17,991 (37.4%)	17,622 (40.1%)
노인 부양비	15.2%	22.1%	38.6%	57.2%	71%	80.6%

주: UN에서는 인구의 고령화 기준을 14%로 하고 있음

노인부양비= 노인인구/생산연령인구(%)

자료: 통계청(2011), 장래인구추세.

<표 2-2>에서 보는 바와 같이 우리나라는 2010년 65세 이상의 인구 비율이 11%이었는데, 2030년에는 24.3%에 달할 것으로 전망되어 불과 20년 안에 초고속으로 고령사회가 될 것으로 예상되고 있다. 고령화사회의 도래는 노인 개인의 문제일 뿐만 아니라 사회전체의 문제이기도 하다. 고령화사회는 일반적으로 노인들이 전체 사회에서 차지하는 비중이 다른 집단보다 상대적으로 높은 사회로 이해된다. 고령화사회의 의미는 단순히 노인의 수가 많다는 것에 있기 보다는 전체 인구에서 노인인구의 비중이 증가하면서 사회·경제적인 구조에 있어서 많은 변화를 수반한다는 데 있다. 고령화사회에서는 고용, 문화, 산업구조 등이 새롭게 변화하는데 중요한 특징으로는 노동시장구조의 변화, 노인문제와 노인문화의 부각, 사회복지 수요 증대 및 노인 관련 산업의 발달 등을 들 수 있다.⁴⁾

한편, 고령화사회가 급진전되고 있는 원인으로는 평균수명의 연장과 출산율 저하를 들 수 있다. 의학의 발달로 평균수명이 연장되고 사망률이 감소한 것이 사회가 고령화 되는 하나의 요인이다.

삼성경제연구소(2002)는 평균수명의 연장과 출산력 저하 현상을 부추기는 중

4) 권혁남, 노동유연성이 중고령자의 직무불안정성, 조직냉소주의, 조직시민행동에 미치는 영향에 관한 연구, 한양대학교 대학원, 박사학위논문, 2012, pp. 11-15.

요한 요소로서 식생활 및 영양개선, 공중위생 및 생활수준의 향상, 개인 가치관의 변화와 각종 보건복지제도의 혜택으로 인한 삶의 안정도 크게 기여해 온 것으로 분석하였다. 2010년도 우리나라의 평균수명은 80.7세(남자 77.2세, 여자 84.1세)로 1981년 66.2세, 1991년 71.7세 보다 각각 14.5세, 9세 증가하였다. 앞으로 각종 암, 순환기 질환, 각종 사고사에 의한 사망원인이 제거된다면, 남자 11.0년 여자 6.5년의 수명이 연장될 수 있어 향후 평균수명은 더욱 늘어날 전망이다.

<표 2-3> 한국인의 평균수명 추이

구분(연도)	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2050	2060
평균수명	80.7	81.6	82.5	83.4	84.2	85.1	85.8	87.2	88.6

자료: 통계청(2011), 장래인구추세.

한편, 우리나라의 출산율은 1970년 4.53명에서 점차 감소하여 1990년에는 1.59명, 2000년 1.47명, 2010년에는 1.23명으로 저하되고 있는 것으로 나타났다. 이는 현재의 인구구조를 유지하기 위한 적정 출산율 수준인 2.1명보다 크게 낮을 뿐만 아니라 OECD 평균인 1.7명보다도 낮은 수준이다. 여기서 주의할 점은 2010년의 1.23명이 2000년 장래인구추계 당시의 출산율 예측보다 훨씬 낮은 수준이라는 점이다.

<표 2-4> 한국의 출산율 추이

구분(연도)		1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040
출산율	중위추계	4.53	2.83	1.59	1.47	1.23	1.53	1.41	1.42
	고위추계					1.23	1.63	1.76	1.79
	저위추계					1.23	1.01	1.00	1.01

자료 : 통계청(2011), 장래인구추계.

<표 2-4>에서 보는 바와 같이 2000년 장래인구추계에서는 고위, 저위, 중위로 나누어 출산율을 추계하였다. 출산율 수준을 가장 낮게 본 저위추계의 결과를 살펴보면, 2005년 1.35명, 2010년 1.32명, 2030년 1.15명이 될 것으로 추계했었다.

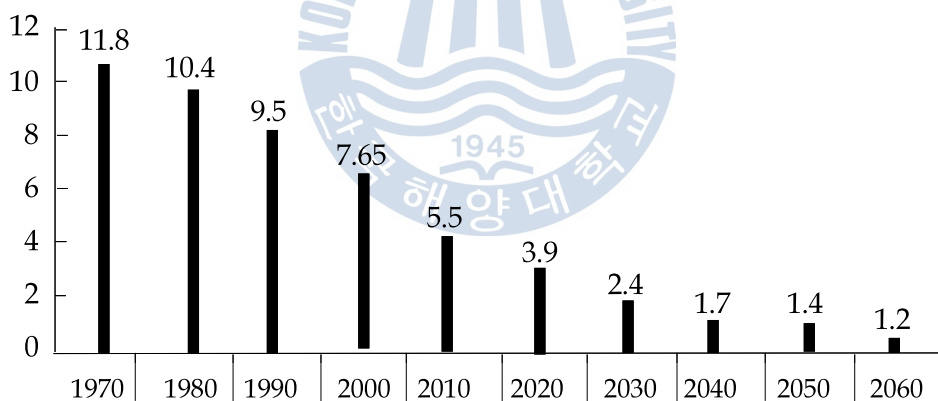
이는 우리나라의 고령화가 예측한 것보다 훨씬 빠른 속도로 진행될 수 있음을 의미한다.

2.1.2 고령화사회의 문제점

삼성경제연구소(2002)는 고령화사회의 도래는 공공재원, 시설인프라, 경제지표, 취업 등과 같은 일상생활에서 다음과 같은 문제점을 야기하는 것으로 분석하였다.

2.1.2.1 국민부담의 증가

고령화사회에서는 노인 부양에 대한 국민 부담이 증가하게 된다. 고령인구(65세 이상)의 급격한 증가는 경제활동인구 한 명당 노인부양 부담과 노인 한 명당 소요되는 의료비를 크게 증가시켜 향후 노인 요양시설 및 재가 서비스를 위해 부담해야 할 투자비용도 막대해 진다. 이로 인해 2011년 말 한국건강보험재정은 2.8조원의 적자를 기록한 바 있다.



<그림 2-1> 노인 1인 부양에 필요한 경제활동 인구 수

주: 고령인구(65세 이상), 경제활동인구(25세~64세), 통계청(2011), 장래인구추계.

2.1.2.2 장기요양시설의 부족

우리나라 노인요양을 위한 시설여건은 매우 취약한 수준이다. 2011년도 2,489개 노인요양시설에 수용 가능한 고령인구는 약 111,500여 명으로 이는 전체 고

령인구의 약 2%에 해당하는 수치이며, 4~7%인 OECD국가들에 비해 매우 낮은 수준이다.⁵⁾

2.1.2.3 경제성장률의 둔화

전체적은 취업구조에서 노년층의 수가 증가하면, 상대적으로 젊은 인구의 취업자 비중이 줄어들어 전체 취업구조는 고령화된다. 이로 인한 경제성장률의 둔화가 우려된다. 최근 여성의 경제활동 참가의 증가에도 불구하고, 일하지 않는 고령인구가 증가함에 따라 우리나라 전체의 경제활동인구는 지속적으로 하락할 전망이다.

고령인구의 증가로 투자가 위축되고, 비생산적인 부문에의 자원투입은 늘어나 결국 경제성장률은 저하되게 된다. 노년층은 젊을 때 저축해 놓은 돈을 연금 등을 통해 노년기에 주로 소비하는 계층으로 작용한다. 이러한 저축율의 감소는 다시 경제 전체의 투자위축을 가져와 경제성장률을 둔화시키는 악순환이 계속된다. 뿐만 아니라 국가자원의 상당부분이 노인병 치료 및 고령층의 소비 등과 같은 비생산적인 부문에 투입되어야 하고, 감소추세에 있는 노동력의 일부도 이들을 돌보는데 투입되어야 한다.

<표 2-5> 우리나라 고령인구비중의 전망

(단위 : %)

구 분	전체 인구 중 비중			생산가능 인구 중 비중		
	0~14세	15~64세	65세 이상	15~24세	25~49세	50~64세
2010년	17.2	72.1	10.7	18.3	56.8	25.0
2020년	13.9	71.0	15.1	16.4	50.8	32.9
2030년	12.4	64.6	23.1	14.8	49.1	36.0
2040년	11.5	58.4	30.1	14.7	49.4	35.9
2050년	10.5	55.1	34.4	15.4	47.0	37.6

자료 : 통계청(2011), 장래인구추계

2.1.2.4 일자리 부족

우리사회는 고령화 추세와 더불어 노인층의 고학력화가 빠르게 진행되고 있

5) 통계청, 장래인구추계, 2011.; 보건복지부 통계포털.

다. 일할 능력과 의욕을 가진 고령자는 있으나, 일할 자리는 많지 않은 것이 오늘의 실정이다. 노동부 조사결과에 의하면, 전체 고령자의 고용율은 2001년 3.03%를 기록해 2000년의 3.44%에 비해 크게 낮아졌으며, 특히 대기업일수록 더 부진한 것으로 나타났다. 고령자의 취업도 제조업보다는 농업·어업과 서비스업에 치중되어 있으며, 이것도 자영업의 비중이 높은 실정이다. 근로조건 면에서도 임금근로자보다는 비임금 근로자의 비중이 높게 나타나고 있는데, 이는 노인층의 취업이 주로 가족단위의 생업에 종사하는 것으로 이루어지는 현실이 반영된 결과라 사료된다.

2.1.2.5 사회와 가족으로부터의 소외

고령화사회의 도래는 노인들의 만족스러운 여가생활을 뒷받침할 여건이 미비하여 노인소외의 문제를 심화시킨다. 현재 우리나라 노인여가시설로는 노인정, 노인복지회관, 노인교실, 노인대학 등이 있지만, 이러한 여가시설 자체가 노인들의 수요와 욕구수준에 비해 양적으로 부족할 뿐만 아니라 질적으로도 다양한 여가프로그램의 운영이 미흡한 실정이다.

현재 우리나라는 2018년이면 고령인구가 14% 이상이 되어 고령사회로 진입할 것으로 예견되고 있다. 그리고 2026년에는 전체인구의 20%이상이 고령인구인 초고령사회로 진입할 것이라 예측된다.

<표 2-6> 우리나라 고령사회 도달 경과 추이

구 분	도달연도			증가 소요 연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
독일	1932	1972	2009	40	37
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
미국	1942	2015	2036	73	21
한국	2000	2018	2026	18	8

자료: 통계청(2011), 장래인구추계, KOSIS DB.

<표 2-6>에서 보는 바와 같이 우리나라의 고령화 도달정도는 선진국들에 비해 매우 빠르게 진행되고 있다. 고령인구 비율이 7%에서 20%로 도달하는 데 소요된 기간을 국가별로 보면, 프랑스가 154년, 미국 94년, 이탈리아 79년, 독일 77년, 한국 26년이다.

2.2 주택정책 패러다임의 변화

2.2.1 생활주택의 새로운 트렌드 형성

최근 주택시장은 주택 재고 확충과 가격상승 기대 감소로 안정세를 보일 전망이다. 하지만, 도심에서는 인구변화에 따른 소형 생활주택의 수요 증가와 도심재생을 통한 주택공급이 활발하게 이루어질 가능성이 많다. 따라서 향후에는 가구구성원, 직업, 에너지, 기후변화 등을 고려한 주택설계와 성능으로 다양한 맞춤형 주택과 첨단화·장수명화·녹색화 된 주택보급이 보편화될 전망이다.

이러한 주택시장의 환경이 반영된 미래 주택시장의 새로운 트렌드는 수요와 공급, 그리고 주거복지서비스 측면에서 각각 다른 형태로 형성될 것이다. 수요 측면에서는 주택소유 의식의 변화, 선호주택 유형의 변화, 공급측면에서는 주택 규모와 유형의 다양화, 그리고 주거복지서비스 측면에서는 건강·의료·녹색 등 주택의 기능과 성능이 미래 주택시장과 주거의 새로운 트렌드를 선도하는 요인이 될 것으로 판단된다. 이에 보다 구체적인 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 주택 재고의 확충과 가격 상승에 대한 기대가 감소하면서 안정된 주거 공간으로서 주택의 가치를 재인식하려는 의식변화가 보편화되어 투자목적에서 거주목적으로의 의식변화가 빠르게 나타나고 있다.

둘째, 단순주거, 재택근무, 친자연적 생활 등 소비자 및 사회적 취향(needs)에 맞춘 다양한 크기와 유형의 주택공급이 확산되면서 소비자의 주택소비의 선택의 폭이 확대될 것이다. 최근 아파트 중심의 주택유형이 지속되는 가운데서도 아파트의 한옥화, 단독주택의 아파트화, 소형주택의 다양화 등 주택유형과 공간 활용의 차별화·탈규격화가 빠르게 진행되고 있어 향후 주택시장에서는 맞춤형 주택공급이 확대 보편화될 것으로 예상된다.

셋째, 종래 표준화된 주택에서 탈피하여 지역적·내용적으로 차별화된 주택 시장이 형성되면서 공공·의료·교육·교통시설 인근 등 양호한 주거환경지에 대한 선호가 집중하여 주택가격의 차별화가 나타날 것이다.

넷째, 공공·의료·교육·교통시설 등의 이용의 편의성 증대로 도심내 혹은 재생으로 활성화된 도심에 입지한 생활주택에 대한 선호와 수요가 증가할 것이다. 따라서 도시의 지속가능성을 고려한 커뮤니티, 보존형 주택개량 확대, 인구 및 소득계층구조와 생활패턴의 변화로 인해 보육시설, 노인복지시설, 여가 공간 및 생활편익시설 등에 대한 수요가 크게 증대할 것이다.

다섯째, 기후변화 및 자원부족 등으로 탄소저감주택, 벽면과 옥상이 녹화된 친화경 녹색주택, 패시브 하우스, 에너지 절감형 주택과 스마트 홈·건강 및 의료·유비쿼터스 등 첨단 지능형 주거서비스에 대한 수요가 집중하면서 그린 홈과 원격 의료시설 등 상상 혹은 그 이상의 기술이 주거에 접목되어 일상생활에 많은 변화를 수반하면서 휴식공간으로서의 주택본래의 기능을 회복할 것이다.

이와 같은 생활주택에 대한 패러다임의 변화는 향후 생활주택의 수요형태에도 많은 변화를 초래하게 될 것이다.

2.2.2 생활주택의 수요형태의 변화

생활주택에 대한 새로운 트렌드가 형성되면서 향후 주택시장에서는 주택가격 안정에 따른 실수요 중심시장 형성, 가격상승 기대 감소로 임차수요의 증가 및 월세시장의 보편화, 주택수요의 완만한 감소세 지속, 소형 생활주택의 선호, 주택성능의 다양화에 대한 요구 증대, 주택시장의 국지성·차별성 심화, 노후준비가 부족한 고령인구 증가 등에 따른 주택금융 상품 다양화, 도심 기성시가지의 재정비 사업 활성화 등이 진행될 것이다. 이러한 변화 추세는 소비자의 주택수요 형태에도 다음과 같은 많은 변화가 나타날 것으로 예상된다.

첫째, 만혼 추세가 보편화되면서 주택구입 시기가 이연되어 주택소비 규모도 4인 가구 중심에서 1~2인 소형 생활주택 중심으로 변화될 것이다. 또한 생활주택의 핵심 소비계층이 35~54세에서 수명 연장에 따른 고령화와 만혼 추세 등으로 65세까지 연장될 가능성이 높다. 그리고 개별화·차별화된 다양한 주택공급

으로 기존 아파트 중심으로 형성되었던 주택시장이 지역별·주택유형 및 규모별로 세분화되어 성장도시와 정체도시에서는 상반된 주택수요 형태가 고착화될 것으로 예상된다.

둘째, 외환위기(1997)나 글로벌 금융위기(2008)와 같은 외부충격이 발생하지 않는 한 과거와 같은 주택가격의 급등락은 나타나지 않을 가능성이 높고, 생활주택의 핵심 소비계층(35~54세) 인구가 서울 2010년, 인천 2011년, 경기지역은 2018년 이후 감소세로 전환되며, 지방의 경우도 이미 2009년에 정점에 도달해 감소하기 시작하였다. 따라서 생활주택에 대한 가격상승 기대가 약화되었고, 주택재고의 확대 등으로 주택시장은 실수요자 중심으로 빠르게 재편되고 있는 추세다.

셋째, 임차수요 및 월세주택의 비중이 증가하고 있다. 통계청 '2010년 인구주택 총 조사'에 의하면, 생활주택 임대차시장에서 전세비중이 점차 줄고, 월세비중은 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 월세비중이 증가하면 저소득층의 주거비부담이 가중되어 이들의 주거불안은 가중된다. 주택금융공사의 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)을 보면, 전국이 2005년 3.96에서 2010년 5.56으로, 수도권은 서울 2005년 5.66에서 2010년 7.65, 인천 2005년 2.58에서 2010년 6.36, 경기 2005년 4.54에서 2010년 6.26으로 증가하였다.

넷째, 저출산·고령화로 가구구성의 변화, 가계의 가처분소득 감소 등으로 주택을 적정 소비하려는 경향이 확산되고 있다. 이에 따라 가구당 주거소비면적은 점차 감소하는 반면, 1인당 주거소비면적은 일정 수준까지는 완만하게 증가할 것으로 예상된다.⁶⁾ 생활주택의 절대적인 부족문제가 해소되고, 주택시장이 전반적으로 안정되면서 투자수요 감소도 적정 소비경향 확산을 유도하고 있으며,⁷⁾ 주거지역 인근에서 자가 주택을 마련하기 위한 저렴한 생활주택에 대한 기대수요도 지속될 것으로 예상된다.

여섯째, 친환경적·첨단화·녹색화 된 아파트, 내구성과 장수명화된 주택, 주

6) 국토해양부(2011), 주거실태조사에 의하면, 가구당 2006년 67.3㎡에서 2008년 69.3㎡, 2010년 68.7㎡로 변화하였으며, 1인당 주거소비면적은 2006년 26.2㎡에서 2008년 27.8㎡, 2010년 28.5㎡로 증가하였다.

7) 국토연구원 선호도조사(2011. 4.)에 따르면 1억 원의 여유자금 투자처로 주택 등 부동산구입 보다는 은행 예금(57.2%)을 가장 선호하는 것으로 나타났다.

거공간의 가변성과 가용성을 갖춘 생활주택, 고령자와 소형가구, 그리고 지역 소속감 고취를 위한 커뮤니티가 활성화된 거주환경 등에 대한 수요가 증가하고 있다.

2010년 통계청(2011)의 ‘인구주택 총 조사’에 의하면, 주택보급률 확대나 자가 보유율(60%→ 61%)증가에도 불구하고, 자가 보유 타주택 전월세 거주자가 2005년 55.6%에서 2010년 54.2%로 1.4p나 감소한 것으로 나타났다. 이는 생활주택의 질적인 변화에 대한 소비자의 선호를 반영한 것으로 해석할 수 있다.

일곱째, 교통, 기반시설, 생활환경, 교육환경, 자연경관이 우수한 지역과 주거비가 저렴한 지역, 가격상승이 예상되는 지역 등 주거지 선정관련 일반적 선호기준은 향후 일정기간 유지될 것으로 예상된다. 그러나 주택재고 확충, 주택매매를 통한 자본이득 기대 감소 등으로 주거소비를 즐길 수 있는 좋은 거처 혹은 적정 거처가 장래 주거지 선정을 결정하는 주요 요인으로 작용할 가능성도 점차 커질 것으로 보인다.

인가증가율 둔화와 1~2인 소형가구 증가, 고령가구 증가 등 인구구조 변화 및 도심거주 선호와 라이프스타일의 변화는 소형 생활주택에 대한 수요 증가를 초래할 가능성이 높아 2020년 이후 까지도 이러한 추세가 지속될 것이라 예견된다.

여덟째, 국토연구원 주택선호도 조사(2011. 4.)에 따르면, 60대 이상의 연령층에서는 약 15%가 주택규모를 소형으로 축소하기를 희망하는 것으로 나타났다.

노인가구의 증가는 고령자임대주택, 노인복지주택 등 노인전용주택 수요가 증가하고, 전원지역 거주 수요도 증가할 것으로 예견되지만, 고령자의 경우 기존 거주주택 또는 거주지역(커뮤니티)에 계속 선호하기를 희망하는 경향이 있는 만큼, 고령자 주택 보급시 이를 감안할 필요가 있다. 미국 은퇴자 협회(2005)에 따르면, 미국의 경우 75세 이상은 86%, 65~74세는 83%가 친인척 가까이나 현재 거주하고 있는 주택 또는 커뮤니티에서 거주하기를 희망하는 것으로 나타났다.

2.2.3 고령화 추세와 생활주택의 관계

우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 감소추세로 돌아설 것이며, 높은 연령 계층의 비율이 증가하면서 인구고령화가 급속하게 진행될 것이지만, 가구는 증가율이 둔화되기는 하나 꾸준히 순증가할 것으로 예상된다. 또한 가구의 순증가는 주로 1인 가구 및 2인 가구에서 발생할 것이며, 가구주 연령이 50대 이상인 가구에 의해 주도될 것이다. 인구학적 요인으로만 판단할 때, 우리나라의 장기 주택수요와 주택수요의 내적 변화도 높은 연령계층의 인구 및 가구 증가에 따라 50대 이상의 높은 연령층에 의해 주도될 것이다.⁸⁾

<표 2-7> 1인 가구 및 2인 가구 추계 및 구성비
(단위 : 가구 수, %)

연도	전체가구	1인 가구	1인 가구	구성비 (%)	1인 가구	2인 가구	3인 이상 가구
2000	14,507,010	2,261,550	2,765,441	100	15.6	19.1	65.3
2011	17,379,667	3,531,424	4,043,612	100	20.3	23.3	56.4
2015	18,191,663	3,773,408	4,380,250	100	20.7	24.1	55.2
2020	19,011,815	4,109,276	4,844,469	100	21.6	25.5	52.9
2025	19,593,767	4,421,560	5,284,978	100	22.5	27.0	50.5
2030	19,871,144	4,713,083	5,582,531	100	23.7	28.1	48.2

자료: 통계청(사회통계국 인구동향)과, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 2007.

<표 2-7>에서 보는 바와 같이 2011년 현재 1인 가구와 2인 가구는 757만 가구로 전체 가구 대비 각각 20.3%와 23.3%로 43.6%이다. 그런데 꾸준히 증가하여 2020년에는 895만 가구로 47.1%, 2030년에는 1,029만 가구로 51.2%로 3인 이상 가구 수보다 많아질 것으로 전망된다.

또한, 베이비붐 세대(55~63년생)의 은퇴가 2010년부터 향후 9년 동안 지속될 전망이다. 퇴직인구 증가와 가계소득의 감소로 인한 부동산 가격의 하락압력이 예상된다. 이들 베이비붐 세대의 71.5%가 자가를 보유하고 있는 반면, 부채를 활용하고 있는 가구 또한 92.8%를 기록하고 있는 것으로 나타나 퇴직 후 가계

8) 정의철, 인구구조 고령화와 주택수요, 한국개발연구원(KDI), 2006, p. 110.

소득 감소는 소유 부동산 처분으로 이어질 가능성이 높다.

이처럼, 고령화에 따른 부동산의 수요와 공급의 변화는 예측가능 한데 특히, 주택 수요가 줄어든 것이라는 전망은 의심의 여지가 없다. 따라서 현재 주택 미분양 및 공급과잉으로 인한 부작용이 있는 상태에서 생활주택공급정책을 볼 때 고령화에 대응하는 주택정책에도 관심을 가져야 할 뿐만 아니라 새로운 생활주택에 대한 대응책을 수립해야할 필요성이 강하게 제기된다.

2.3 생활주택제도의 도입배경

2.3.1 주택정책의 의의

우리나라의 부동산정책은 그 분류 기준이 다양하나 대표적으로 토지정책, 주택정책, 기타 부동산 조세정책 등으로 구분된다. 여기서 토지정책이란 토지 문제의 해결을 위한 국가 작용이라 할 수 있으며, 기본목표는 경제적·사회적·일반 목표를 달성하기 위하여 한정된 토지자원의 이용을 극대화하는 한편 국민의 생활을 쾌적하고 풍요롭게 할 수 있도록 국토 공간을 관리하면서 토지로부터 얻은 이득이 고루 향유할 수 있게 하는 효율성과 형평성을 동시에 추구하는 것인데⁹⁾ 반해 주택정책은 주택문제의 해결을 위한 공적인 노력 또는 대책을 의미하는 것으로서¹⁰⁾이에는 공공임대주택이나 택지공급 등 주택공급과 주택가격 및 주거비용, 모기지(Mortgage)나 국민주택기금과 같은 주택금융, 주거환경개선 등의 여러 가지 정책을 포함한다. 그리고 부동산조세정책은 부동산의 취득과 보유 및 처분 등의 부동산 활동에 대하여 정부가 개입하고 있는데, 국민의 재산과 소득분배를 조정하고 경기조절과 소비지출의 억제 등 사회·정책적 기능을 수행한다. 이러한 조세정책은 주택의 건설·공급·부동산 거래 등에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 자원의 효율적 배분과 형평성 있는 소득배분에 기여한다.

본 연구는 이와 같은 다양한 부동산정책 중 생활주택정책을 중심으로 고령화 시대에 효율적인 생활주택공급정책의 정립방안을 도모하고자 한다.

9) 유원상·정운, 「부동산경제론」, 신광문화사, 2010, P. 184.

10) 김상태, 「우리나라 토지정책에 관한 연구」, 인천대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000. p. 7.

생활주택 공급정책은 어느 나라이건 간에 국가의 관심사 가운데 하나이다. 생활주택이 지니는 특성을 고려할 때 그 정책을 획일적으로 전개해 나간다는 것은 거의 불가능한 일이다. 크든 작든 간에 각 국가들의 생활주택에 대한 대책들은 차이를 나타낸다. 자유경쟁시장의 원리를 최대한 보장하는 주택정책을 펼치는 나라가 있는 반면에 통제 위주의 주택시장을 형성하는 나라들도 있는 것이다.

그러므로 생활주택 공급정책을 연구하는데 있어서는 그 성격상 어느 나라에도 공통되는 원리와 법칙을 발견하기가 어렵기 때문에 많은 나라의 제도와 경험 및 연구방법 등을 비교해야 하고, 우리의 실정에 맞는 독창적 제도와 접근을 해야 한데 특히 어려움이 따르는 것이다.

생활주택의 문제는 시대적·정치적·경제적 상황에 따라 성격을 달리하기 때문에 그 나라의 주택문제 성격에 따라 생활주택 공급정책의 목표와 범위는 차이를 보이게 된다.¹¹⁾

2.3.2 생활주택제도의 도입배경

생활주택제도의 도입배경은 수요측면과 공급측면에서 각각 논의될 수 있는데, 먼저 수요측면에서 생활주택수요이론과 수요증가 요인을 살펴본 후 공급측면에서의 논의를 이어가기로 한다.

2.3.2.1 생활주택 수요이론과 증가요인

생활주택수요(Life housing demand)란 주택 구매에 대한 의지, 소망, 능력, 욕구 등의 집합적 표현이라고 할 수 있다. 이는 소비자의 소득, 주택가격, 저당 대출 이자비용 등과 같은 제약적 여건과 관계없이 인간이 존엄성을 유지하는데 요구되는 최소한의 주택의 양과 질을 의미한다. 생활주택수요는 주택수요와 밀접한 관계를 갖는다. 일반적으로 생활주택의 수요는 주택수요보다 범위가 크며, 현실적으로 생활주택수요의 충족으로 주택수요를 충족시켜야 한다.¹²⁾

그리고 생활주택수요는 개별가구가 일정기간 동안 소비하고자 하는 주거서비

11) 김용민 외, 부동산정책론, 형설출판사, 2008, pp. 18-19.

12) 이태영, 부동산경제론, 삼영사, 2009, pp. 36-41.

스의 양이 어떤 변수에 의하여 결정되는가를 나타내는 주택수요함수로 나타낼 수 있는데 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$Hd = D(P, Y, Z)$$

즉, 주택수요량(Hd)은 주거서비스의 상대적 가격(P)과 가구 실질소득(Y) 그리고 가구원 수 등 가구 속성(Z)에 의해서 결정된다. 따라서 주택은 내구재이므로 연간 소득보다는 오랜 기간에 걸쳐 가구들이 기대할 수 있는 평균소득 또는 항상 소득(permanent income)이 주택수요를 결정한다고 볼 수 있다. 주거서비스의 소비량은 일정기간 동안 주거서비스를 한 단위 사용하기 위해 부담해야 하는 사용자 비용에 의해 결정되므로 주택의 상대적 가격(P)은 임차가구의 경우 지불임대료, 자가 보유가구의 경우는 귀속임대료가 된다.

또한, 상대가격과 소득 외에 주택수요에 영향을 미치는 변수에는 주택금융의 지원 금액 및 이자율, 주택관련 세금부담, 인구 및 인구의 연령별 구성비, 가구 형성 추세 및 가구원의 연령별 구성, 혼인연령 등이 있다.

이와 같은 생활주택의 수요는 주로 주택의 가격, 가구의 소득 및 속성 등에 의하여 결정된다. 최근 우리나라는 1~2인 가구의 증가 및 도심지역 평균가구원 수 감소 등과 같은 가구 구성의 변동과 높은 주택가격 대비 낮은 소득에 따른 1~2인 가구의 주택구입능력 저하 등으로 저가의 소형생활주택의 수요가 증가하고 있는 추세인데 보다 구체적인 요인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1~2인 가구가 증가하고 있다. 통계청의 장래가구추계 결과¹³⁾에 의하면 1~2인 가구 수는 2005년 6,723천 가구(42.1%)에서 2010년에는 7,431천 가구(43.4%)로 늘어났고, 2020년에는 8,953천 가구(47.1%), 2030년에는 2005년 대비 53%나 증가한 10,296천 가구(51.8%)에 이를 것으로 추정되었다.

<표 2-8> 우리나라 가구원수별 가구 수

(단위: 천 가구)

구 분	2005	2007	2010	2020	2030
계	18,971	16,417	17,152	19,012	19,871
(비율)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

13) 통계청, 2005~2030 장래가구추계 결과, 2007, 11.

1인 (비율)	3,187 (20.0%)	3,298 (20.1%)	3,473 (20.3%)	4,109 (21.6%)	4,713 (23.7%)
2인 (비율)	3,536 (22.1%)	3,693 (22.5%)	3,958 (23.1%)	4,844 (25.5%)	5,583 (28.1%)
3인 (비율)	3,344 (20.9%)	3,443 (21.0%)	3,595 (21.0%)	3,866 (20.3%)	3,797 (19.1%)
4인 (비율)	4,314 (27.0%)	4,409 (26.9%)	4,564 (26.6%)	4,746 (25.0%)	4,519 (22.7%)
5인 (비율)	1,228 (7.7%)	1,230 (7.5%)	1,241 (7.2%)	1,196 (6.3%)	1,075 (5.4%)
6인 (비율)	268 (1.7%)	256 (1.6%)	244 (1.4%)	203 (1.1%)	166 (0.8%)
7인 (비율)	93 (0.6%)	88 (0.5%)	77 (0.4%)	47 (0.2%)	18 (0.1%)
평균	2.89	2.83	2.73	2.48	2.35

자료 : 통계청, 2005~2030 장래가구추계 결과, 2007.

<표 2-8>에서 1~2인 가구 수 추계전망의 연도별 순증가분을 주택수요로 보고, 가구 수 순증가분을 기간으로 나누어 연평균 주택수요를 산정하면, 2005~2010년까지는 연평균 142천 가구, 2011~2020년까지는 152천 가구, 2021~2030년까지는 134천 가구가 될 것으로 전망된다.¹⁴⁾

이러한 1~2인 가구의 증가는 젊은 층의 경우에는 독신과 이혼의 증가, 무자녀가구의 증가 등이 주된 원인이며, 장년 혹은 노년층의 경우에는 이혼이나 자녀의 분가, 배우자의 사별 등이 주된 원인인 것으로 나타났다.¹⁵⁾

결론적으로 이러한 1~2인 가구의 증가는 중대형주택보다는 소형주택을 중심으로 한 생활주택의 수요증가로 이어지게 될 것이라 전망된다.

둘째, 도심지역의 평균가구원 수가 감소하고 있다. 통계청 자료(2007), ‘장래가구추계 결과’에 의하면, 서울, 부산 등 도심지역이 향후 타 지역보다 평균가구원 수가 현저하게 감소될 것으로 예상되고 있다.

14) 김신은, 도시형생활주택의 사업성 분석을 통한 개선방안 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2011, pp. 24-25,의 내용을 재구성.

15) 윤창근, 도시형 생활주택제도 개선에 관한 연구, 국민대학교 대학원 석사학위논문, 2010, p. 15.

<표 2-9> 우리나라 도시별 평균가구원 수 전망

(단위: 명)

구분	2005(a)	2007	2010	2020	2030(b)	a-b
전국	2.89	2.83	2.73	2.48	2.35	0.53
서울	2.87	2.80	2.69	2.43	2.30	0.57
부산	2.93	2.85	2.72	2.42	2.26	0.67
대구	3.00	2.93	2.82	2.56	2.38	0.62
인천	2.99	2.92	2.80	2.52	2.37	0.62
광주	3.02	2.93	2.86	2.62	2.49	0.53
대전	2.93	2.87	2.78	2.53	2.39	0.54
울산	3.01	2.98	2.86	2.56	2.38	0.64
경기	3.03	2.97	2.87	2.62	2.47	0.56
강원	2.69	2.63	2.56	2.31	2.19	0.49
충북	2.78	2.73	2.64	2.40	2.36	0.52
충남	2.71	2.67	2.59	2.37	2.24	0.47
전북	2.77	2.71	2.60	2.37	2.26	0.50
전남	2.65	2.61	2.54	2.36	2.28	0.37
경북	2.64	2.60	2.52	2.32	2.20	0.44
경남	2.82	2.77	2.69	2.45	2.31	0.52
제주	2.93	2.88	2.77	2.49	2.33	0.60

자료 : 통계청, 2005~2030 장래가구추계 결과, 2007.

<표 2-9>에서 보는 바와 같이 서울의 경우, 2005년 대비 2030년에는 0.57명이 줄고 특히, 부산 및 울산의 경우에는 각각 0.67명 및 0.64명이 줄어든 것으로 예상된다. 이는 자녀들의 도심이동 및 쾌적한 노후생활을 위한 인구이동 등으로 1~2인 가구가 증가하는 것에 기인한다.

이와 같은 현상은 주거비용이 상대적으로 낮은 소형생활주택에 대한 선호를 증가시킬 것이라 판단된다.

셋째, 주택구입 능력이 저하되고 있다. 통계청의 「가계 동향 조사」(2011)에 의하면, 도시의 1인 이상 가구원수별 가구당 월평균 소득은 전체 평균의 절반에도 못 미치는 것으로 나타났다. 2인 가구의 경우에도 전체 평균의 80% 수준에 불과한 것으로 나타났다.

<표 2-10> 도시의 1인 이상 가구원수별 가구당 월평균 소득
(단위: 원)

구분	2007. 4분기	2008. 4분기	2009. 4분기	2010. 4분기	2011. 4분기
전체평균	3,019,156	3,064,082	3,149,927	3,211,998	3,313,021
1인 (비율)	1,303,679 (43.2%)	1,450,803 (47.3%)	1,455,208 (46.2%)	1,443,694 (44.9%)	1,469,481 (44.4%)
2인 (비율)	2,444,477 (81.0%)	2,401,187 (78.4%)	2,479,103 (78.7%)	2,570,301 (80.0%)	2,621,657 (79.1%)
3인 (비율)	3,345,708 (110.8%)	3,430,355 (112.0%)	3,595,700 (114.2%)	3,605,944 (112.3%)	3,882,997 (117.2%)
4인 (비율)	3,839,976 (127.2%)	4,000,899 (130.6%)	4,086,574 (129.7%)	4,232,739 (131.8%)	4,337,285 (130.9%)
5인이상 (비율)	4,015,853 (133.0%)	4,180,226 (136.4%)	4,447,064 (141.2%)	4,636,750 (144.4%)	4,673,984 (141.1%)

자료: 통계청, 가계동향조사, 가구원수별 가구당 월평균 가계수지(도시, 1인 이상), 2011.

<표 2-10>에서 보는 바와 같이 1~2인 가구의 낮은 소득수준과 높은 주택가격은 1~2인 가구가 생활하기에 적합한 저가의 소형 생활주택에 대한 수요 증가로 이어질 것으로 전망할 수 있다.

2.3.2.2 생활주택 공급이론과 공급부족 요인

생활주택의 공급은 생활주택의 스톡과 주거서비스로 설명될 수 있다. 생활주택의 스톡이란 특정시점에 한 도시에 존재하는 생활주택의 재고총량을 의미하는 것으로서 이는 새로운 주택을 건설하는 데에는 일정한 시간이 소요됨으로서 단기적으로는 자산 가격과 관계없이 일정하게 나타난다. 즉 단기 생활주택의 공급(SS)은 생활주택 스톡(H_0)에서 일정하므로 다음과 같이 표현된다.¹⁶⁾

$$SS = H = H_0$$

그러나 신규주택의 건설이나 기존스톡의 개보수 및 증축 등이 일어나면 생활주택 스톡은 증가하고, 기존 생활주택이 노후화되거나 철거되면 주택스톡은 감소하게 된다.

16) 김정환외 1인, 도시경제, 홍문사, 2011, pp. 205-206.

한편, 신규 생활주택의 공급은 자산 가격에 대해 양(+)의 관계를 갖는다. 택지가격이나 건축자재가격, 근로자 임금이 상승하지 않는 상태에서 신규 생활주택이 생산될 경우 신규 생활주택은 건축비보다 높은 일정한 가격에 공급될 수 있으나, 현실적으로 주택건설이 확대되면, 생산비용이 증가하게 됨으로서 양(+)의 기울기를 갖게 된다. 따라서 신규 생활주택의 공급함수(FS)는 다음과 같이 표현된다.

$$FS = \Delta H = S(V, P_L, P_N)$$

여기서 V 는 생활주택의 매매가격, P_L 은 토지가격, P_N 은 건축자재가격을 나타낸다. 주택매매가격이 높을수록 건축업자들의 이윤이 증가함으로 주택의 생산이 증가하게 되고, 토지가격과 건축자재가격이 상승하면 건축업자의 이윤이 감소함으로 생활주택의 생산은 감소하게 된다.

이와 같이 생활주택의 공급은 단기적으로 재고주택의 총량인 생활주택 스톡으로 결정되며, 시간이 경과함에 따라 신규 생활주택의 공급과 멸실 주택의 수에 의해 결정된다. 최근 우리나라의 전체 주택 중 소형생활주택의 재고 및 공급은 감소하고 있는 추세인데, 국토해양부(2010)의 자료에 의하면, 60㎡이하(19평 미만)의 소형 생활주택의 재고는 1985년 53.4%에서 1995년 42.0%, 2005년에는 39.8%, 그리고 2010년에는 38.5%까지 감소하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-11> 생활주택의 규모별 재고

(단위 : 천 가구)

구 분	1985	1990	1995	2000	2005	2010
합계	6,104	7,160	9,205	10,959	12,495	13,884
19평 미만 (60㎡이하) (비율)	3,261 (53.4%)	3,296 (46.0%)	3,866 (42.0%)	4,652 (42.5%)	4,977 (39.8%)	5,347 (38.5%)
19평 이상 (60㎡초과) (비율)	2,843 (46.6%)	3,864 (54.0%)	6,306 (57.5%)	6,306 (57.5%)	7,517 (60.2%)	8,537 (61.5%)

자료: 국토해양부, 주택의 규모 분포, 2010.

또한, 1980~90년대 정부의 다세대 및 다가구 주택공급 정책에 따라 공급된

주택들이 최근 노후화되어 재개발 및 재건축 과정에서 대규모의 생활주택 멸실이 발생하고 있다. 국토해양부(2011)의 자료에 의하면, 2010년도 재개발 및 재건축 사업추진 등에 의해 멸실된 생활주택의 수는 62,485가구로 이 중 단독주택이 72%, 다가구주택이 11.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 멸실주택의 주거 자는 주로 소형 생활주택 수요자들로써 대규모의 멸실 주택 발생은 소형 생활주택의 재고를 감소시켜 생활주택 공급부족의 주요 요인이 되고 있다.

<표 2-12> 2010년 생활주택 멸실 수

(단위: 가구)

구 분	합 계	단 독	다가구	아파트	연 립	다세대
가구수 (비율)	62,485 (100%)	44,981 (72%)	7,327 (11.7%)	7,124 (11.4%)	1,704 (2.7%)	1,349 (2.2%)

자료: 국토해양부, 보도자료, 2011. 10. 10.

한편, 소형 생활주택은 중대형 생활주택보다 단위 면적당 많은 건축비를 투입해야 하기 때문에 상대적으로 수익성이 낮아 신규 공급의 위축이 초래되고 있다.

<표 2-13> 규모별 생활주택 공급 실적

(단위: 가구)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
합계	529,854	666,541	585,382	463,800	463,641	469,503	555,792	371,285	381,787
60㎡이하 (비율)	220,686 (41.6%)	236,414 (35.5%)	169,622 (28.9%)	138,986 (29.9%)	135,443 (29.2%)	121,059 (25.8%)	145,419 (26.2%)	131,010 (35.3%)	94,999 (24.9%)
60㎡초과 (비율)	309,168 (58.4%)	430,127 (64.5%)	415,760 (71.1%)	324,814 (70.1%)	328,198 (70.8%)	348,444 (74.2%)	410,373 (73.8%)	240,275 (64.7%)	286,788 (75.1%)

자료: 국토해양부, 주택규모별 주택건설 인허가실적, 2010.

<표 2-13>에서 보는 바와 같이 전체 주택 중 60㎡ 이하의 생활주택 공급비율이 2001년 41.7%에서 2005년에는 29.2%, 2006년에는 25.8%로 감소하였고, 2007년에도 26.2%에 머물렀으며, 2008년에는 35.3%로 다소 증가하기도 하였으나 2009년에는 다시 24.9%까지 감소하고 있다. 이러한 결과는 2000년대 후반의 소

형 생활주택의 감소로 이어져 최근 심각한 사회문제로 대두되고 있는 전·월세 가격의 상승을 초래하는 주요 요인이 되고 있는 것으로 판단된다.

2.3.3 생활주택제도의 내용

생활주택의 수요와 공급의 불일치로 소형 주택가격과 전세가격이 급증함으로써 서민의 주거안정을 위한 정책의 필요성이 대두하게 되었다. 이에 정부는 주택법령을 개정하여 2009년 5월 도시형 생활주택제도를 도입하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

생활주택이란 주택법 제2조 제4호¹⁷⁾ 및 주택법시행령 제3조에서 정하는 바와 같이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 도시지역¹⁸⁾에 주택건설사업계획 승인을 받아 건설하는 30세대 이상 300세대 미만의 국민주택규모(85㎡ 이하)에 해당하는 주택을 말하는 것으로 이러한 도시형 생활주택은 기반시설의 부족으로 난개발이 우려되는 비도시지역에는 건설이 불가하다.

생활주택은 세대당 주거 전용면적 및 취사장, 세탁실의 공동사용 여부에 따라 단지형 연립, 단지형다세대, 원룸형, 기숙사형으로 분류된다. 단지형 연립의 경우 세대당 주거전용면적이 85㎡ 이하인 연립주택으로 동당 연면적 제한이 없는 반면, 단지형 다세대의 경우 하나의 단지에 설립된 여러 동의 다세대주택으로 각 동의 바닥면적은 660㎡이하인 주택으로 세대당 주거전용면적이 역시 85㎡이하인 것을 말한다.

원룸형은 벽으로 구획되지 않은 하나의 공간에 욕실과 부엌을 설치한 소형주택으로 세대당 면적이 12~50㎡인 것으로 건축법상 용도 분류는 다세대, 연립, 아파트가 모두 가능하다. 그리고 기숙사형의 경우 가장 작은 규모로 세대당 주거면적이 7~8㎡이고, 취사장, 휴게실 및 세탁실은 공동으로 사용하는 형태를 말하며, 역시 건축법상 용도 분류는 다세대, 연립, 아파트 모두 가능하나 취사가 불가능하여 주택으로 부족하고 고시원과 유사하여 2010. 7. 6.에 폐지되었다.

17) 주택법 제2조제4호에서 '도시형 생활주택'이란 30세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택을 말한다.

18) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조1호에서 '도시지역'이란 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역

<표 2-14> 생활주택의 분류

구 분	주 요 내 용
단지형 연립	<ul style="list-style-type: none"> · 세대당 주거 전용면적 85㎡ 이하 · 주거층 4층 이하, 연면적 660㎡ 초과
단지형 다세대	<ul style="list-style-type: none"> · 세대당 주거 전용면적 85㎡ 이하 · 주거층 4층 이하, 연면적 660㎡ 이하
원룸형	<ul style="list-style-type: none"> · 세대당 주거 전용면적 12~50㎡ 이하 · 세대당 욕실 및 부엌 설치, 지하층 세대 불가
기숙사형 (2010.7.6. 폐지)	<ul style="list-style-type: none"> · 세대당 주거 면적이 7~30㎡ · 취사장, 휴게실 및 세탁실 공동 사용

자료 : 국토해양부, 도시형 생활주택상담업무 매뉴얼, 2011.



3. 생활주택의 공급현황 및 수요실태

3.1 생활주택의 공급현황

도시화·산업화가 진전되기 시작한 1960년부터 2000년대를 중심으로 주택공급에 관한 법률과 생활주택의 유형별·규모별 공급 및 주택 보급률 등을 중심으로 생활주택의 공급현황과 실태를 분석해 보고자 한다.

3.1.1 주택에 관한 법률

우리나라는 1972년 12월 30일 법률 제2409호로 제정된 주택건설촉진법을 시작으로 현재의 주택법에 이르고 있다. 주택법 제1장 제1조(목적)에서 ‘이 법은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다’라고 명시하고 있다. 동법 제2장 제7조(주택종합계획의 수립) 제1항에서는 ‘국토부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 주택종합계획을 수립·시행하여야 한다. ①주택정책의 기본방향에 관한 사항, ②국민주택·임대주택의 건설 및 공급에 관한 사항, ③주택·택지의 수요·공급 및 관리에 관한 사항, ④주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항, ⑤저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택지원에 관한 사항, ⑥건강하고 지속가능한 주거환경의 조성 및 정비에 관한 사항, ⑦주택의 리모델링에 관한 사항, 제2항은 주택종합계획은 연도별 계획과 10년 단위의 계획으로 구분하며, 연도별 계획은 10년 단위의 계획을 토대로 해당 연도 2월말까지 수립하여야 한다’라고 정하고 있다. 즉, 주택법에 의해 10년 단위의 ‘주택종합계획’을 수립 후, 이에 기반하여 ‘연도별 계획’을 수립하도록 함으로써 공급을 지속적으로 확충하면서 주거복지·환경 및 주택관리 분야를 총괄하는 제도적 기반이 되는 것이다. 이와 관련하

여 주택법시행령, 국토해양부령의 주택법시행규칙과 주택공급에 관한 규칙 등도 주택정책 수립의 관련법이라 할 수 있겠다.

3.1.2 생활주택의 공급현황

정부는 주택보급률 확대 및 불량주택문제 해결을 위한 최초의 중장기 주택정책인 ‘주택건설 10개년 계획(1972~1981)’을 수립하여 10년간 250만호의 주택공급을 계획하였으나 1973년 오일쇼크 등으로 203만호로 계획을 수정하였으나, 주택보급률은 도시지역 82.8%, 전국 88.4% 상향 달성하는 것으로 추진되었다. 실제 동 기간에 건설된 주택은 76.1만호였으며, 이 중 약 70%의 물량이 민간에 의해 건설되었고, 아파트 중심의 주택공급으로 1975년 약 20%였던 아파트 비중이 1980년 약 36%까지 급증하였다.

1980년대에는 주택가격이 급등하면서 1988년 발표된 ‘주택 200만호 건설계획’(1988~1992)은 주택정책의 일대 전환을 촉발시켰다. GNP의 6.5%에 달하는 65조원을 투자하여 주택보급률을 69.3%(1987)에서 72.9%(1992)까지 상승시켰다.

이러한 주택공급 확대정책은 ‘신경제 5개년 계획’(1993~1997)기간에도 지속되어 총 312만호가 추가로 공급되었으며, 가수요 억제정책과 맞물려 주택보급률은 1987년 69.2%에서 1997년 92.0%까지 상승하였다. 그러나 1997년 외환위기로 주택시장이 크게 위축되어 주택공급은 연간 30만호 수준으로 감소하였고, 주택가격 역시 20~30% 하락하여 정부는 규제 완화를 통한 시장회복을 꾀할 수밖에 없었다.

2000년 위축되었던 경기가 살아나고 전 세계적 저금리 추세에 금리가 하락하자 유동성 증가에 따라 부동산으로 자금이 대거 이동되면서, 2006년까지 부동산투기, 주택가격 폭등, 서민주거 불안 등의 문제가 야기되었다. 이에 정부는 2003년 이후 2007년까지 가격억제 중심의 전방위적인 규제와 이에 따라 주택공급 측면에서도 적재적소에 원활한 공급을 이루지 못하여 2002년에 이어 2006년 제2차 가격폭등이 초래되었다.

2007년 발표된 ‘1.31대책’에서는 2017년까지 중산층용 비축 임대주택을 50만호 건설계획이 발표되었는데, 기존 임대주택에 10년 민간임대와 전세임대 주택을 포함할 경우 2017년 임대주택 규모는 340만 가구로 늘어나 전체 주택 수의

약 20% 수준에 육박하게 된다. 2000년대 주택정책의 주목할 만한 변화로 평가될 수 있는 서민주거 확충정책 추진은 공공임대 주택의 비중이 1997년 8.1%에서 2007년 13.2%까지 확대되는 결과를 낳았다.

그리고 정부는 국민 주거안정 목적의 ‘보금자리주택’¹⁹⁾ 공급정책을 발표(2008. 9)하고, ‘수요자 맞춤형’²⁰⁾ 공공분양 및 임대주택을 ‘도심’에 공급·확대하는 계획을 추진하였다. 수도권외의 경우 연평균 30만호의 주택을 공급하고 이 중 약 73%인 22만호를 도심 및 도시근교에 공급할 계획이다. 지역적으로는 재건축, 재개발, 역세권 개발 등에 약 18만호, 그린벨트 조정가능지, 산지·구릉지 등 도시근교에 약 4만호가 공급될 예정이다.

<표 3-1> 연도별 주택공급 실적

(단위 : 호, %)

연도	합계	공공주택	비율	민간주택	비율
1990	750,378	269,421	35.9	480,957	64.1
1991	613,083	164,176	26.8	448,907	73.2
1992	575,492	194,947	33.9	380,545	66.1
1993	695,319	226,715	32.6	468,604	67.4
1994	622,854	258,410	41.5	364,444	58.5
1995	619,057	228,232	36.9	390,825	63.1
1996	592,132	232,285	39.2	359,847	60.8
1997	596,435	219,025	36.7	377,410	63.3
1998	306,031	131,049	42.8	174,982	57.2
1999	404,715	151,327	37.4	253,388	62.6
2000	433,488	140,261	32.4	293,227	67.6
2001	529,854	127,927	24.1	401,927	75.9
2002	666,541	123,730	18.6	542,811	81.4
2003	585,382	120,522	20.6	464,860	79.4

19) ‘보금자리주택’은 공공이 재정 또는 기금의 지원을 받아 건설, 매입하여 분양 또는 임대를 목적으로 공급하는 주택이다. 과거 공급자 위주의 일방적인 공급에서 벗어나 소득계층별 수요에 부응하는 다양한 주택을 공공이 신속하게 공급하는 수요자 맞춤형 주택이다. 공급량은 2019년까지 150만호이다.

20) ‘수요자 맞춤형 공급’은 수요자들이 입주시기, 분양가, 입지 등을 선택할 수 있도록 사전 예약방식을 통해 맞춤형으로 주택을 공급하는 체계이다.

2003	585,382	120,522	20.6	464,860	79.4
2004	463,800	123,991	26.7	339,809	73.3
2005	463,641	140,978	30.4	322,663	69.6
2006	469,503	143,694	30.6	325,809	69.4
2007	555,792	156,989	28.2	398,803	71.8
2008	371,285	141,160	38.0	230,125	62.0
2009	381,787	168,300	44.1	213,487	55.9
2010	386,542	138,315	35.8	248,227	64.2

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 국토해양부 주택토지실/ 주택정책과, 2011.

<표 3-1>에서 보는 바와 같이 주택건설 공급실적은 1990년 75만호에서 적게는 2007년 37만호의 주택을 건설하여 보급하였음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 주택공급 체계는 1인 가구 및 고령 가구의 증가에 대응한 공급정책을 반영하지 못한 것이다.

한편, 1990년부터 2010년까지의 주택의 유형별 건설현황을 살펴보면, 공동주택인 아파트와 연립주택 및 다세대 주택과 다가구를 포함한 단독 주택의 건설현황에서 아파트의 건설비중이 현저하게 높은 것을 알 수 있다.

<표 3-2> 주택 유형별 건설 현황

(단위 : 호, %)

연도	합계	아파트	연립주택	다세대	단독주택 (다가구포함)
1990	750,378	501,036(66.8)	143,897(19.2)	0(0.0)	105,445(14.1)
1991	613,083	424,082(69.2)	119,812(19.5)	0(0.0)	69,819(11.3)
1992	575,492	469,551(81.6)	9,248(1.6)	43,417(7.5)	53,276(9.3)
1993	695,319	540,006(77.7)	22,878(3.3)	80,431(11.6)	52,004(7.5)
1994	622,854	521,322(83.7)	16,604(2.7)	42,548(6.8)	42,380(6.8)
1995	619,057	497,273(80.3)	17,212(2.8)	48,862(7.9)	55,710(9.0)
1996	592,132	462,548(78.1)	18,210(3.1)	50,111(8.5)	61,263(10.3)
1997	596,435	484,949(81.3)	19,219(3.2)	39,319(6.6)	52,948(8.9)
1998	306,031	265,701(86.8)	7,418(2.4)	56,890(13.1)	34,777(8.0)
1999	404,715	345,345(85.3)	7,640(1.9)	17,958(4.4)	33,772(8.3)

2000	433,488	331,579(76.5)	10,242(2.4)	56,890(13.1)	34,777(8.3)
2001	529,854	267,401(50.5)	8,592(1.6)	204,407(38.6)	49,545(9.3)
2002	666,541	384,692(57.7)	7,963(1.2)	220,563(33.1)	53,323(8.0)
2003	585,382	468,763(80.1)	6,265(1.1)	68,182(11.6)	42,173(7.2)
2004	463,800	404,878(87.3)	3,697(0.8)	20,988(4.5)	34,237(7.4)
2005	463,641	415,511(89.6)	4,613(1.0)	15,718(3.4)	27,779(6.0)
2006	469,503	412,891(87.9)	4,678(1.0)	14,223(3.0)	37,711(8.0)
2007	555,792	476,642(85.7)	4,696(0.8)	23,184(4.2)	51,450(9.3)
2008	371,285	263,153(70.9)	4,044(1.1)	50,421(13.6)	53,667(14.5)
2009	381,787	297,183(77.8)	5,426(1.4)	24,513(6.4)	54,665(14.3)
2010	386,542	276,989(71.7)	5,956(1.5)	41,424(10.7)	62,173(16.1)

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 국토해양부 주택토지실/주택정책과, 2011.

생활주택 공급의 또 하나의 특징은 공급규모의 증가이다. 이에 대한 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-3> 주택준공 연도별 규모 현황

(단위 : 호, %)

주택규모	1985		1995		2000		2005		2007	
	호	%	호	%	호	%	호	%	호	%
계	94,759	100	429,898	100	328,329	100	304,114	100	286,335	100
42.9m ² 13평 미만	261	0.3	23,581	5.5	8,895	2.7	1,176	0.4	2,174	0.8
42.9~66.0m ² 20평 미만	36,264	38.3	72,572	16.9	65,194	19.9	16,469	5.4	16,141	5.6
66.0~82.5m ² 25평 미만	20,045	21.1	115,890	27.0	53,892	16.4	39,263	12.9	23,057	8.1
82.5~115.5m ² 35평 미만	28,801	30.4	167,680	39.0	156,409	47.3	162,139	53.3	146,019	51.0
115.5~148.5m ² 45평 미만	4,811	5.1	29,262	6.8	30,060	9.2	55,928	18.4	53,802	18.8
148.5m ² 45평 이상	4,567	4.8	6,517	1.5	14,879	4.5	29,139	9.6	45,142	15.8

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 국토해양부 주택토지실/주택건설공급과, 2011.
재구성.

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 준공된 전체 주택 중 1985년에 42.9㎡미만을 포함하여 66.0㎡미만의 소형 생활주택의 전체 공급비중은 38.6%였다. 그런데 1995년 22.4%, 2000년 22.6%로 감소하다가 2005년 5.8%, 2007년 6.4%로 소형 생활주택의 공급이 현저하게 감소하고 있음을 알 수 있다.

매일경제(1999) '아파트 평형 갈수록 대형화'라는 기사에서 "건설교통부(현, 국토해양부)에 따르면 상반기에 서울과 부산, 경기 등 전국에서 이루어진 주택 분양 중 25.7평(84.9㎡) 이상 중대형 아파트는 모두 2만 3222가구로 전체 공급 물량 7만 1232가구의 32.6%에 달하는 것으로 나타났다. 그러나 이 기간에 전용 면적 18평(59.5㎡)이하 소형 생활주택 비중은 34.2%, 18~25.7평형대의 중형 비중은 33.2%에 달하는 것으로 집계되었다.

끝으로 국토해양부 홈페이지 자료를 통해 우리나라 주택보급률의 변화 추이를 살펴보면 그 내용은 다음과 같다.

<표 3-4> 우리나라 주택보급률 변화 추이
(단위: %, 천가수, 천호)

연도	전 국			수 도 권			서 울		
	보급률	주택수	가수수	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수
1970	78.2	4,360	5,576	64.5	1,057	1,638	56.8	584	1,029
1975	74.4	4,734	6,376	62.1	1,293	2,081	56.3	744	1,321
1980	71.2	5,319	7,470	60.2	1,646	2,732	56.1	96.8	1,724
1985	69.8	6,105	8,750	59.7	2,089	3,502	55.3	1,176	2,126
1990	72.4	7,357	10,167	63.3	2,798	4,423	57.9	1,458	2,518
1995	86.0	9,570	11,133	76.7	3,860	5,032	68.1	1,728	2,541
2000	96.2	11,472	11,928	86.1	4,731	5,494	77.4	1,973	2,548
2002	100.6	12,358	12,286	91.6	5,239	5,719	82.4	2,103	2,551
2005	105.9	13,223	12,491	96.8	5,782	5,976	89.7	2,322	2,588
2006	107.1	13,534	12,634	96.9	5,901	6,099	91.3	2,370	2,597
2007	108.1	13,793	12,760	96.9	6,015	6,207	91.8	2,391	2,605
2008	109.9	14,169	12,891	98.3	6,209	6,319	93.8	2,451	2,613
2009	111.0	14,456	13,025	99.0	6,370	6,432	94.6	2,479	2,621

자료: 국토해양부 「2010 주택업무편람」, 2010, p. 397. 재구성.

주: 1) 주택보급률은 보통가구 수에 대한 주택수의 백분율(주택 수/보통가구 수×100)

2) 보통가구 수 : 일반가구 수에서 비혈연 가구와 1인 가구를 제외한 가구 수

3) 주택 수: 인구주택 총조사 결과를 기준으로 빈집을 포함하여 산정(다가구주택은 1호로 계산했음)

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 우리나라 전국 주택보급률이 1970년 78.2%에서 2002년 100.6%로 100%를 상회하기 시작하였으며, 2005년 105.9%, 2009년 111.0%로 나타났다. 특히, 주택 수는 1970년 436만호에서 2002년 1,235만호, 2005년 1,322만호, 2009년 1,445만호로 크게 증가하였다. 인구와 가구 수가 지속적으로 증가하여 1988년 이후 주택건설호수가 급격히 증가하여 주택보급률이 1990년부터 높아지게 되었다. 종래 주택보급률은 일반가구 수에서 비혈연 가구와 1인 가구를 제외한 가구 수를 산정하였으며, 주택 수는 인구주택 총 조사결과를 기준으로 빈집을 포함하여 산정하고, 다가구 주택은 1호로 계산하였다. 이러한 단점을 보완하기 위해 국토해양부는 시계열적 흐름을 파악할 수 있는 신주택 보급률을 병행하여 사용하고 있다.

<표 3-5> 신주택 보급률 추이

(단위: %, 천가구, 천호)

연 도	전 국			수 도 권			서 울		
	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수
2005	98.3	15,663	15,887	96.0	7,165	7,462	93.7	3,102	3,330
2006	99.2	18,978	16,105	95.7	7,302	7,628	94.1	3,151	3,350
2007	99.6	16,295	16,634	95.0	7,419	7,813	93.2	3,172	3,403
2008	100.7	16,733	16,619	95.4	7,625	7,994	93.6	3,232	3,454
2009	101.2	17,071	16,862	95.4	7,796	8,169	93.1	3,258	3,501

자료: 국토해양부, 「2010 주택업무편람」, 2010, p. 397.

국토해양부(2011)에서 발표한 주요 선진국의 주택보급률은 일본 115.2%(2008년), 미국 111.4%(2008년), 영국 106.1%(2007년), 독일 100.6%(2002년)로 우리나라는 아직 선진국의 수준에 미흡한 정도로 파악되고 있다. 이에 정부는 주택종합계획(2003~2012)에는 연평균 48만호를 공급하여 10년간 총 500만호를 공급하여 수급불균형을 조기에 해소하고 주택보급률을 116.7%로 선진국 수준으로 제고될 전망이다.

3.2 생활주택의 수요실태

생활주택의 수요란 일반적으로 '주택을 구매 또는 임차하고자 하는 의사와 능력을 갖춘 것'으로 정의할 수 있다. 주택수요의 개념을 이와 같이 정의할 때

단기적인 주택수요는 일반적으로 가구의 소득, 주택가격, 구매 및 임차 의사 등을 조사한 가구 설문조사 자료를 이용하여 추정할 수 있다. 그러나 국가 전체 또는 특정지역의 중·장기적인 주택수요를 추정함에 있어서는 가구에 대한 설문조사 자료만으로는 한계가 있다. 중·장기적으로는 인구 및 가구의 구성, 정책 및 시장 환경이 변화함으로 일정 시점에서 조사된 가구의 주택수요 능력과 의사가 장기적으로 지속된다고 볼 수 없기 때문에 인구, 가구 및 소득요인, 멸실요인을 종합하여 분석하여야 한다.

3.2.1 지역별 주택수요

본 연구는 시간의 경과에 따른 가구 및 소득변화 추이를 반영하고, 주택멸실에 따른 대체요인을 추가하여 지역별 주택수요를 추정코자 한다. 먼저 국토연구원(2009)이 분석한 중·장기 주택수요량의 결과를 보면 그 내용은 다음과 같다.

<표 3-6> 지역별 중·장기 주택수요 현황

(단위 : 천호)

지역	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
서울	121	120	119	117	115	113	111	109	106	104	102
부산	24	24	23	23	23	21	21	20	19	19	18
대구	16	16	15	15	15	15	14	14	14	14	13
인천	27	28	27	27	27	27	26	26	26	26	26
광주	10	10	9	9	9	9	9	9	8	8	8
대전	13	13	13	13	13	13	13	13	12	12	12
울산	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
경기	133	134	133	133	133	133	133	133	133	133	133
강원	10	10	10	10	10	10	10	10	9	9	8
충북	12	12	12	12	12	11	11	11	10	10	9
충남	19	19	19	19	19	19	18	17	17	17	17
전북	9	9	8	8	8	8	8	7	7	6	6
전남	9	9	8	8	8	8	6	6	6	6	6
경북	19	19	19	19	17	17	17	16	16	15	14
경남	23	23	23	23	22	22	22	22	22	22	22
제주	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
계	461	462	454	452	447	442	435	429	421	417	410

자료: 국토연구원, 수요지향적 주택공급 프로그램에 관한 연구, 2009. p. 39.

<표 3-6>에서 보는 바와 같이 주택수요량은 2010년에 약 46만 1천호에서 2011년 46만 2천호까지 소폭 증가한 후 2015년에 약 44만 2천호, 2020년에 41만호로 감소하는 것으로 분석되었다. 2010년 수도권 주택수요량은 28만 1천호, 지방은 18만호로 추정되었다. 2015년 수도권 주택수요량은 27만 3천호, 지방은 16만 9천호, 2020년 수도권 주택수요량은 26만 1천호, 지방은 14만 9천호로 추정되었다. 지방에서는 2010년 기준 부산 2만 4천호, 경남 2만 3천호, 경북 1만 9천호, 충남 1만 9천호, 대구 1만 6천호 순이다.

3.2.2 소득계층별 주택수요

3.2.2.1 주거선호도 분석

소득계층별·주택특성별 수요량은 2년 이내 구체적인 이사계획이 있는 가구들의 주거 선호도(2008년 주거실태조사)와 대체(별실주택)수요를 종합하여 분석하였다. 소득계층은 정부의 9·19대책에 명시된 소득계층별 수요 특징에 따라 1~2분위(임대료 부담능력 취약계층), 3~4분위(자가구입 능력 취약 계층), 5~6분위(정부지원시 자가구입가능 계층), 7~8분위(자력으로 자가구입 가능계층, 대체수요 계층)로 구분하였다. 그리고 주택특성은 주택유형, 점유형태, 주택면적으로 구분하였는데 주택유형은 아파트와 단독주택, 기타로 구분하였으며 기타에 포함되는 주택유형에는 연립주택, 오피스텔 등이다. 점유형태는 자가와 차가로 구분하였고, 주택면적은 60㎡이하, 60㎡~85㎡이하, 85㎡초과로 구분하였는데 그 결과는 다음과 같다.

<표 3-7> 소득계층별 주택선호도 분석결과

(단위 : %)

지역	연령 계층	점유형태		주택유형			주택면적		
		자가	차가	아파트	단독	기타	60㎡ 이하	60㎡ ~85㎡	85㎡ 초과
수도권	1~2분위	2.0	3.1	1.8	2.8	1.2	3.8	1.3	0.7
	3~4분위	4.6	8.0	4.9	3.7	6.2	9.5	3.8	1.5
	5~6분위	11.7	9.7	12.3	3.7	6.8	11.3	6.3	5.2
	7~10분위	48.1	12.8	45.9	4.4	6.3	15.6	14.0	26.9
	소계	66.4	33.6	64.9	14.6	20.5	40.2	25.5	34.3

서울	1~2분위	1.4	3.4	1.7	3.1	2.2	5.5	1.1	0.4
	3~4분위	2.9	2.8	1.9	2.6	2.5	4.0	2.5	0.4
	5~6분위	11.9	8.5	11.4	5.3	6.9	12.9	6.7	3.9
	7~10분위	56.4	12.7	50.0	5.4	7.1	15.0	17.4	30.2
	소계	72.6	27.4	65.0	16.4	18.7	37.3	27.7	34.9
지방 광역시	1~2분위	4.8	4.2	5.8	3.1	1.0	5.7	2.8	1.4
	3~4분위	6.1	9.3	7.6	8.0	2.4	8.9	6.2	2.8
	5~6분위	16.9	7.2	18.2	3.9	2.4	4.8	12.1	7.6
	7~10분위	45.3	6.2	41.1	5.4	1.1	3.1	10.7	33.9
	소계	73.1	26.9	72.7	20.4	6.9	22.5	31.8	45.7
지방 도지역	1~2분위	2.1	3.0	2.3	3.2	1.2	4.3	1.1	1.3
	3~4분위	7.7	6.4	9.1	6.6	1.4	6.6	6.3	4.1
	5~6분위	14.1	6.8	17.6	4.2	0.8	5.1	9.7	7.8
	7~10분위	51.2	8.7	44.0	7.8	1.8	8.0	15.2	30.5
	소계	75.1	24.9	73.0	21.8	5.2	24.0	32.3	43.7
전국	1~2분위	2.4	3.3	2.5	3.0	1.2	4.2	1.5	0.9
	3~4분위	5.5	8.1	6.3	5.0	4.5	8.7	4.8	2.3
	5~6분위	12.9	8.9	14.5	3.8	4.7	8.8	8.0	6.2
	7~10분위	47.8	11.1	44.7	5.3	4.4	11.8	13.8	28.9
	소계	68.7	31.3	68.0	17.2	14.8	33.6	28.1	38.3

주: 점유형태는 대체(월실주택)수요를 자가에 합산하여 제조정(2015년 기준).

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 46.

<표 3-7>에서 보는 바와 같이 전국적으로 자가 68.7%, 차가 31.3% 선호비율을 보이고 있다. 7~10분위에서는 자가의 선호도가 매우 높게 나타났다. 전국을 기준으로 7~10분위는 자가 81%, 차가 19%를 선호하고 있다. 지방광역시에서 7~10분위의 자가 선호도가 88%로 가장 높았고, 1~2분위는 자가 42%, 차가 58%로 차가를 선호하나, 지방광역시는 자가 53%, 차가 47%로 나타났다. 전국으로 아파트 68%, 단독주택 17.2%로 아파트를 선호 비중이 크게 높았다. 1~2분위를 제외하고 모든 소득계층에서 아파트를 선호하는 것으로 조사되었는데, 보다 구체적으로 살펴보면 1~2분위의 경우 아파트 37%, 단독주택 45%였으나 7~10분위에서는 아파트 82%, 단독주택 9.7%로 아파트 선호비중이 절대적임을 알 수 있다. 그리고 면적에 대한 조사결과를 보면, 전국적으로 85㎡초과 38.3%, 60~85㎡ 28.1%, 60㎡이하 33.6%의 선호비율을 보이고 있다. 소득이 낮을수록

면적이 작은 주택을 선호하는 것으로 나타났는데 소득 1~6분위는 60㎡이하 규모 생활주택을 가장 선호하였고, 7~10분위는 85㎡ 초과를 선호하고 있는 것으로 나타났다.

3.2.2.2 소득계층별 주택수요

국토연구원의 '2008년 주거실태조사'에서 나타난 소득계층별·점유형태별 주택수요량의 결과는 다음과 같다.

<표 3-8> 소득계층별·점유형태별 주택수요 현황

(단위 : 천호)

지역	소득 계층	2010년			2015년			2020년		
		자가	차가	계	자가	차가	계	자가	차가	계
수도권	1~2분위	5	9	14	5	9	14	6	8	14
	3~4분위	13	24	37	12	23	35	12	22	34
	5~6분위	32	28	60	31	28	59	29	27	56
	7~10분위	132	38	170	127	37	164	121	36	157
	소계	182	99	281	176	97	273	168	93	261
서울	1~2분위	2	4	6	2	4	6	1	3	4
	3~4분위	4	3	7	3	3	6	3	3	6
	5~6분위	14	10	25	13	10	23	12	9	21
	7~10분위	68	16	84	63	15	78	57	13	70
	소계	88	33	121	81	32	113	73	28	101
지방 광역시	1~2분위	4	3	7	3	3	6	3	3	6
	3~4분위	5	7	12	4	7	11	4	6	10
	5~6분위	13	6	18	12	5	17	11	4	15
	7~10분위	34	5	38	32	4	36	29	4	33
	소계	54	21	75	51	19	70	46	17	63
지방 도지역	1~2분위	2	3	5	2	3	5	2	3	5
	3~4분위	8	7	15	8	6	14	7	5	12
	5~6분위	15	7	22	14	7	21	12	6	18
	7~10분위	53	10	63	50	9	59	44	7	51
	소계	78	27	105	74	25	99	65	21	86
전국	1~2분위	12	15	27	10	15	25	10	14	24
	3~4분위	25	38	63	24	36	60	22	34	56
	5~6분위	59	42	101	57	40	97	52	37	89
	7~10분위	219	52	271	210	50	260	194	47	241
	소계	315	147	462	301	141	442	278	132	410

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 49.

<표 3-8>에서 보는 바와 같이 2010년 점유형태별 주택수요량은 자가 31만 5천호, 차가 14만6천호로 나타났다. 1~2분위의 경우 자가 1만 1천호, 차가 1만 5천호로 나타났고, 7~10분위의 경우 자가 21만 9천호, 차가 5만 2천호의 수요가 있는 것으로 나타났다. 그리고 수도권외의 경우 1~2분위에서 연평균 자가 5천호, 차가 9천호, 3~4분위의 경우 연평균 자가 1만 2천호, 차가 2만 3천호, 5~6분위의 경우 연평균 자가 3만 1천호, 차가 2만 8천호, 7~10분위의 경우 연평균 자가 12만 7천호, 차가 3만 6천호의 수요가 있는 것으로 나타났다. 그리고 이들 주택수요를 주거형태별로 구분하여 살펴보면 그 내용은 다음과 같다.

<표 3-9> 소득계층별 · 주거유형별 주택수요 현황

(단위 : 천호)

지역	연령 계층	2010년				2015년				2020년			
		아파트	단독	기타	계	아파트	단독	기타	계	아파트	단독	기타	계
수도권	1~2분위	5	8	3	16	5	8	3	16	5	7	3	15
	3~4분위	14	11	17	42	13	10	17	40	13	10	16	39
	5~6분위	35	10	19	64	34	10	19	62	32	10	18	60
	7~10분위	129	12	18	159	125	12	17	154	120	11	17	148
	소계	182	41	57	281	177	40	56	273	165	38	54	157
서울	1~2분위	2	4	3	9	2	3	2	7	2	3	2	7
	3~4분위	2	3	3	8	2	3	3	8	2	3	3	8
	5~6분위	14	6	8	28	13	6	8	27	12	5	7	24
	7~10분위	61	7	9	77	57	6	8	71	51	6	7	64
	소계	79	20	23	120	74	18	21	113	67	17	19	103
지방 광역시	1~2분위	4	2	1	7	4	2	1	7	4	2	1	7
	3~4분위	6	6	1	13	5	6	2	13	5	5	1	11
	5~6분위	14	3	2	19	13	3	2	18	11	2	2	15
	7~10분위	31	4	1	36	29	4	1	34	26	3	1	30
	소계	55	15	5	75	51	15	6	72	46	12	5	63
지방 도지역	1~2분위	2	3	1	6	2	3	1	6	2	3	1	6
	3~4분위	10	7	1	18	9	6	1	16	8	6	1	15
	5~6분위	18	4	1	23	17	4	1	22	15	4	1	20
	7~10분위	46	8	2	56	44	8	2	54	38	7	2	47
	소계	76	22	5	103	72	21	5	98	63	20	5	88
전국	1~2분위	12	14	5	31	11	13	5	29	10	12	5	27
	3~4분위	29	23	21	73	28	22	20	70	25	20	19	64
	5~6분위	67	17	22	106	64	17	21	102	59	16	20	95
	7~10분위	206	25	20	251	198	23	20	241	184	22	19	225
	소계	314	79	68	461	301	75	66	442	278	70	63	411

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 50.

<표 3-9>에서 보는 바와 같이 주택유형별 주택수요는 아파트 31만 4천호, 단독주택 7만 9천호, 기타 6만 8천호의 수요가 있는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로는 1~2분위의 경우 아파트 1만 2천호, 단독주택 1만 4천호의 수요가 있는 것으로 나타났고, 7~10분위는 아파트 20만 6천호, 단독주택 2만 5천호의 수요가 있는 것으로 나타났다. 그리고 주택면적별 수요에 대한 조사결과는 다음과 같다.

<표 3-10> 소득계층별 · 주택면적별 주택수요 현황

(단위 : 천호)

지역	연령 계층	2010년				2015년				2020년			
		60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	계	60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	계	60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	계
수도권	1~2분위	11	4	2	17	10	4	2	16	10	3	2	15
	3~4분위	27	11	4	42	26	11	4	41	25	10	4	39
	5~6분위	32	18	15	65	31	17	14	62	29	17	14	60
	7~10분위	44	39	76	159	43	38	73	154	41	37	70	148
	소계	114	72	97	283	110	70	93	273	105	67	90	262
서울	1~2분위	7	1	0	8	6	1	0	7	6	1	0	7
	3~4분위	5	3	0	8	5	3	0	8	4	3	0	7
	5~6분위	16	8	5	29	15	8	4	27	13	7	4	24
	7~10분위	18	21	37	76	17	20	34	71	15	18	31	64
	소계	46	33	42	121	43	32	38	113	38	29	35	102
지방 광역시	1~2분위	4	2	1	7	4	2	1	7	3	2	1	6
	3~4분위	5	7	2	14	6	5	2	13	6	3	2	11
	5~6분위	4	9	6	19	4	8	5	17	3	8	5	16
	7~10분위	2	8	25	35	2	7	24	33	2	7	21	30
	소계	15	26	34	75	16	22	32	70	14	20	29	63
지방 도지역	1~2분위	5	1	1	7	4	1	1	6	4	1	1	6
	3~4분위	7	7	4	18	7	6	4	17	6	5	4	15
	5~6분위	5	10	9	24	5	10	8	23	4	8	7	19
	7~10분위	8	16	32	56	8	15	30	53	7	13	26	46
	소계	25	34	46	105	24	32	43	99	21	27	38	86
전국	1~2분위	19	8	4	31	18	7	4	29	17	6	4	27
	3~4분위	40	22	11	73	39	21	10	70	36	20	9	65
	5~6분위	41	37	28	106	39	35	28	102	37	33	25	95
	7~10분위	55	63	133	251	53	61	127	241	50	56	118	224
	소계	155	130	176	461	149	124	169	442	140	115	156	411

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 51.

<표 3-10>에서 보는 바와 같이 주택면적별 수요량에 대한 조사에서는 85㎡ 초과 17만 6천호, 60㎡~85㎡ 13만호, 60㎡이하 1만 9천호의 수요가 있는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로는 1~2분위에서 85㎡초과 4천호, 60~85㎡ 7천호, 60㎡이하 1만 9천호의 수요가 있는 것으로 나타났고, 3~4분위에서는 85㎡초과 1만 1천호, 60~85㎡ 3만 7천호, 60㎡이하 4만 1천호의 수요가 있는 것으로 나타났다. 그리고 7~10분위에서는 85㎡초과 13만 3천호, 60~85㎡ 6만 3천호, 60㎡이하 5만 5천호의 수요가 있는 것으로 나타났다.

3.2.2.3 연령대별 주택수요

연령대별 주거선호에 대한 조사는 향후 2년 이내에 이사할 계획을 가지고 있는 가구 중 연령, 소득, 계획 중인 주택유형, 점유형태, 주택면적 등을 중심으로 조사하여 국토연구원(2008)이 분석한 결과를 보면 다음과 같다.

<표 3-11> 연령계층별 주거선호도 분석결과

(단위 : %)

지역	연령 계층	점유형태		주택유형			주택면적		
		자가	차가	아파트	단독	기타	60㎡ 이하	60㎡ ~85㎡	85㎡ 초과
수도권	20대이하	2.3	7.1	3.4	3.0	5.2	9.0	2.4	0.2
	30대	21.1	13.0	23.5	3.5	8.0	14.1	10.5	10.4
	40대	25.3	8.2	24.2	3.4	4.1	10.6	7.4	13.8
	50대	10.4	3.5	8.6	2.9	1.8	4.3	3.0	6.0
	60-64세	3.2	0.7	2.7	0.3	0.6	0.8	0.9	1.9
	65세이상	4.0	1.0	2.5	1.3	0.8	1.4	1.2	2.0
	계	66.4	33.6	64.9	14.6	20.5	40.2	25.5	34.3
서울	20대이하	2.2	6.1	5.4	3.7	4.3	10.1	3.1	0.2
	30대	23.8	8.8	22.4	3.9	7.0	13.9	10.0	9.5
	40대	26.6	5.2	22.3	3.4	2.7	7.0	8.7	12.7
	50대	13.8	3.0	9.6	3.7	1.9	3.1	3.6	8.6
	60-64세	4.6	0.8	3.1	0.3	1.3	1.3	1.1	2.3
	65세이상	3.8	1.1	2.1	1.3	1.4	1.9	1.2	1.6
	계	74.9	25.1	65.0	16.4	18.7	37.3	27.7	34.9
지방 광역시	20대이하	1.6	8.1	4.2	5.4	3.5	9.2	2.6	1.4
	30대	26.5	6.2	27.5	3.4	0.5	4.0	13.8	13.7

	40대	24.2	5.6	21.4	6.2	1.1	4.7	7.9	16.0
	50대	16.0	3.0	12.5	4.3	1.2	1.8	4.7	11.4
	60-64세	2.5	0.2	1.8	0.6	0.0	0.2	0.3	2.0
	65세 이상	3.7	2.2	5.3	0.4	0.5	2.6	2.5	1.2
	계	74.6	25.4	72.7	20.4	6.9	22.5	31.8	45.7
지방 도지역	20대 이하	3.4	4.6	5.5	3.2	2.4	6.1	4.1	0.9
	30대	33.1	10.3	35.6	6.6	1.6	10.1	16.2	17.5
	40대	23.0	5.0	21.1	4.3	0.9	4.0	8.2	14.0
	50대	12.7	1.5	7.1	4.8	0.3	1.4	2.4	8.3
	60-64세	0.9	0.8	1.3	0.9	0.0	1.3	0.4	0.6
	65세 이상	4.0	0.8	2.4	2.1	0.1	1.1	1.1	2.3
	계	77.1	22.9	73.0	21.8	5.2	24.0	32.3	43.7
전국	20대 이하	2.4	7.0	4.0	3.5	4.3	8.3	2.8	0.6
	30대	24.2	11.9	26.9	4.2	5.3	11.6	12.4	12.5
	40대	24.0	7.4	23.0	4.1	2.9	8.1	7.7	14.2
	50대	11.6	3.1	8.9	3.6	1.3	3.2	3.1	7.4
	60-64세	2.5	0.7	2.2	0.5	0.4	0.8	0.7	1.6
	65세 이상	3.9	1.2	2.9	1.3	0.6	1.6	1.4	1.9
	계	68.7	31.3	68.0	17.2	14.8	33.6	28.1	38.3

주) 점유형태는 멸실주택 수요를 자가에 합산하여 재조정(2015년 기준).

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 53.

<표 3-11>에서 보는 바와 같이 30~40대의 주택수요가 전체 주택수요의 80%를 차지하고 있으며 65세 이상 고령층의 주택수요는 4.6%로 나타났다. 20대 이하를 제외한 모든 연령대에서 자가를 선호하고 있는 것으로 나타났고, 20대와 30대에서 전체 차가주택의 60%의 수요를 갖는 것으로 분석되었다.

선호하는 주택유형을 보면 거의 대부분의 연령대에서 아파트를 선호하고 있으며 20대 이하의 경우 저렴한 단독주택을 선호하는 것으로 나타났다. 그리고 주택규모는 20대 이하를 제외한 모든 연령대에서 85㎡초과를 선호하고 있었으며 수도권 지역에서는 모든 규모의 주택을 고르게 선호하고 있는 반면, 지방의 경우는 30대에서 60㎡이상의 주택을 선호하는 경향이 현저했다. 이는 지방의 주거비용이 상대적으로 저렴하기 때문인 것으로 판단된다.

연령대별 주택유형에 대한 수요현황을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 3-12> 연령별·점유형태별 주택수요 현황

(단위 : 천호)

지역	소득 계층	2010년			2015년			2020년		
		자가	차가	계	자가	차가	계	자가	차가	계
수도권	20대이하	6	21	27	5	20	25	6	20	26
	30대	58	38	96	56	38	94	53	36	89
	40대	69	25	94	67	24	91	64	23	87
	50대	29	10	39	28	10	38	26	10	36
	60~64세	9	2	11	9	2	11	8	2	10
	65세이상	11	3	14	11	3	14	10	3	13
	소계	182	99	281	176	97	273	167	94	261
서울	20대이하	3	8	11	2	8	10	2	7	9
	30대	28	12	40	26	11	37	23	10	33
	40대	31	7	38	29	7	36	26	6	32
	50대	16	4	20	15	4	19	14	3	17
	60~64세	5	1	6	5	1	6	5	1	6
	65세이상	4	2	6	4	1	5	4	1	5
	소계	88	33	121	81	32	113	74	28	102
지방 광역시	20대이하	1	7	8	1	6	7	1	5	6
	30대	19	5	24	18	5	23	17	4	21
	40대	17	5	22	16	4	20	15	4	19
	50대	12	2	14	11	2	13	10	2	12
	60~64세	2	0	2	2	0	2	2	0	2
	65세이상	3	2	5	3	2	5	2	1	3
	소계	54	21	76	51	19	70	47	16	63
지방 도지역	20대이하	3	5	8	3	5	8	3	4	7
	30대	34	12	46	32	11	43	27	10	37
	40대	23	6	29	22	5	27	19	5	24
	50대	13	2	15	12	2	14	11	1	12
	60~64세	1	1	2	1	1	2	1	1	2
	65세이상	4	1	5	4	1	5	3	1	4
	소계	78	27	105	74	25	99	64	22	86
전국	20대이하	11	33	44	11	32	43	10	29	39
	30대	111	55	166	106	53	159	97	50	147
	40대	110	35	145	106	33	139	98	31	129
	50대	53	15	68	51	14	65	47	13	60
	60~64세	12	3	15	11	3	14	10	3	13
	65세이상	18	5	23	17	5	22	16	5	21
	소계	315	146	461	302	140	442	278	131	409

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 53.

<표 3-12>에서 보는 바와 같이 2010년 총 차가수요는 14만 6천호인데 이중 30대 이하가 8만 8천호로 60%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 수도권은 경우 20대 이하에서는 자가 6천호, 차가 2만호, 30대의 경우 자가 5만 6천호, 차가 3만 8천호, 40대는 자가 6만 7천호, 차가 2만 4천호, 50대 자가 2만 8천호, 차가 1만호, 60대 자가 2만호, 차가 5천호의 수요가 있는 것으로 나타났다. 2010년도의 총 자가 수요는 31만 5천호인데 이중 30~50대의 자가 수요가 27만 4천호로 87%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 연령에 따른 주택유형별 수요현황은 다음과 같다.

<표 3-13> 연령대별 · 주거유형별 주택수요 현황

(단위 : 천호)

지역	연령 계층	2010년				2015년				2020년			
		아파트	단 독	기 타	계	아파트	단 독	기 타	계	아파트	단 독	기 타	계
수도권	20대이하	10	9	14	33	10	8	14	32	9	8	13	30
	30대	65	10	23	98	64	10	22	96	61	9	21	91
	40대	68	9	12	89	66	9	11	86	63	9	11	83
	50대	24	8	5	37	23	8	5	36	22	8	5	35
	60~64세	8	1	2	11	7	1	2	10	7	1	2	10
	65세이상	7	4	2	13	7	4	2	13	7	3	2	12
	소계	182	41	58	281	177	40	56	273	169	38	54	261
서울	20대이하	7	4	5	16	6	4	5	15	5	4	5	14
	30대	26	5	9	40	25	5	8	38	23	4	7	34
	40대	27	4	3	34	25	4	3	32	23	4	3	30
	50대	12	4	2	18	11	4	2	17	10	4	2	16
	60~64세	4	0	2	6	4	0	1	5	3	0	1	4
	65세이상	3	2	2	7	2	1	2	5	2	1	1	4
	소계	79	19	23	121	73	18	21	112	66	17	19	102
지방 광역시	20대이하	3	4	3	10	3	4	2	9	3	3	2	8
	30대	21	3	0	24	19	3	0	23	18	2	0	20
	40대	16	5	1	22	15	4	1	20	13	4	1	18
	50대	9	3	1	13	9	3	1	13	8	3	1	12
	60~64세	2	0	0	2	1	0	1	2	1	1	0	2
	65세이상	4	0	0	4	4	0	0	4	3	0	0	3
	소계	55	15	5	75	51	14	5	70	46	13	4	63

지방 도지역	20대이하	6	3	3	12	6	3	2	11	5	3	2	10
	30대	37	7	2	46	35	6	2	43	31	6	1	38
	40대	23	4	1	28	21	4	1	26	18	4	1	23
	50대	7	5	0	12	7	5	0	12	6	4	0	10
	60~64세	1	1	0	2	1	1	0	2	1	1	0	2
	65세이상	3	2	0	5	2	2	0	4	2	2	0	4
	소계	77	22	6	105	72	21	5	98	63	20	4	87
전국	20대이하	19	16	20	55	18	15	19	52	16	14	18	48
	30대	124	19	25	168	119	18	24	161	109	17	23	149
	40대	106	19	13	138	102	18	13	133	95	17	12	124
	50대	41	16	6	63	39	16	6	61	37	14	6	57
	60~64세	10	2	2	14	10	2	2	14	9	2	2	13
	65세이상	14	6	3	23	12	6	3	21	12	5	2	19
	소계	314	78	69	461	300	75	67	442	278	69	63	410

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 56.

<표 3-13>에서 보는 바와 같이 주택유형별 수요현황을 살펴보면, 아파트 총 수요 31만 4천호 중 30~40대가 73%를 차지하고 있고 단독주택 총수요 7만 9천호 중 89%인 7만호를 50대 이하가 수요 하는 것으로 나타났다. 특히, 수도권의 경우 연령대 별 수요현황을 살펴보면, 20대이하의 경우 아파트 9천호, 단독주택 8천호, 기타 1만 4천호를, 30대는 아파트 6만 4천호, 단독주택 1만호를, 40대는 아파트 6만 6천호, 단독주택 9천호, 기타 1만 1천호를, 50대는 아파트 2만 3천호, 단독주택 5천호, 기타 4천호의 수요가 있는 것으로 나타났다.

그리고 연령에 따른 주택규모별 수요현황을 살펴보면 그 내용은 다음과 같다.

<표 3-14> 연령대별 · 주택면적별 주택수요 현황

(단위 : 천호)

지역	연령 계층	2010년				2015년				2020년			
		60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	계	60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	계	60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	계
수도권	20대이하	25	7	1	33	24	7	1	32	23	6	1	30
	30대	40	29	29	98	39	29	28	96	37	27	27	91
	40대	30	21	38	89	29	20	38	87	28	19	36	83
	50대	12	9	17	38	12	8	16	36	11	8	16	35

	60~64세	2	3	5	10	2	3	5	10	2	2	5	9
	65세 이상	4	3	6	13	4	3	5	12	4	3	5	12
	소계	113	72	96	281	110	70	93	273	105	65	90	260
서울	20대 이하	12	4	0	16	12	3	0	15	11	3	0	14
	30대	17	12	12	41	16	11	11	38	14	10	10	34
	40대	8	11	15	34	8	10	14	32	7	9	13	29
	50대	4	4	10	18	3	4	10	17	3	4	9	16
	60~64세	2	1	3	6	1	1	3	5	1	1	2	4
	65세 이상	2	2	2	6	2	1	2	5	2	1	2	5
	소계	45	34	42	121	42	30	40	112	38	28	36	102
지방 광역시	20대 이하	7	2	1	10	6	2	1	9	6	1	1	8
	30대	3	10	10	23	3	10	10	23	2	9	9	20
	40대	4	6	12	22	3	6	11	20	3	5	10	18
	50대	1	4	9	14	1	3	8	12	1	3	7	11
	60~64세	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1
	65세 이상	2	2	1	5	2	2	1	5	2	2	1	5
	소계	17	24	34	75	15	23	32	70	14	20	29	63
지방 도지역	20대 이하	7	4	1	12	6	4	1	11	5	4	1	10
	30대	11	17	18	46	10	16	17	43	9	14	15	38
	40대	4	9	15	28	4	8	14	26	3	7	12	22
	50대	1	2	9	12	2	2	8	12	1	2	7	10
	60~64세	1	0	1	2	1	0	1	2	1	0	1	2
	65세 이상	1	2	2	5	1	1	2	4	1	1	2	4
	소계	25	34	46	105	24	31	43	98	20	28	38	86
전국	20대 이하	39	13	3	55	37	12	3	52	34	12	2	48
	30대	53	57	58	168	52	54	55	161	48	50	51	149
	40대	37	36	65	138	34	36	63	133	35	31	58	124
	50대	15	15	34	64	14	14	33	61	13	13	30	56
	60~64세	4	3	7	14	4	3	7	14	3	3	7	13
	65세 이상	7	6	9	22	7	6	8	21	6	6	8	20
	소계	155	130	176	461	148	125	169	442	139	115	156	410

자료: 국토연구원, 상계서, 2009, p. 57.

<표 3-14>에서 보는 바와 같이 2010년 60㎡이하 주택의 총수요는 15만 5천호 인데 이 중 30대 이하가 83%에 해당하는 12만 9천호의 수요가 있는 것으로 나

타났고, 85㎡ 초과 주택은 30~50대가 총수요의 90%를 차지하였다. 보다 구체적으로 수도권외의 경우 20대 이하에서는 85㎡초과 주택은 1천호, 60~85㎡ 주택은 7천호, 60㎡이하의 주택은 2만 5천호였고, 30대의 경우는 85㎡초과 주택은 2만 9천호, 60~85㎡의 주택은 2만 9천호, 60㎡이하의 주택은 3만 9천호였으며, 40대의 경우는 85㎡ 초과주택이 3만 8천호, 60~85㎡ 주택이 1천호, 60㎡이하의 주택이 2만 9천호였다. 그리고 50대의 경우는 85㎡초과 주택이 1만 7천호, 60~85㎡ 주택이 8천호, 60㎡이하 주택은 1만 2천호였다. 마지막으로 60대의 경우에는 85㎡ 초과 주택은 1만호, 60~85㎡주택은 5천호, 그리고 60㎡이하 주택은 6천호의 수요가 있는 것으로 조사되었다.

3.3 생활주택의 중장기 수요전망

생활주택의 중·장기 수요전망은 인구 및 가구구조의 변화, 경제 및 사회구조 변화, 가구의 주택수요 패턴 등을 감안하여 국토원구원의 '2010 인구주택총조사' 결과 등을 반영하여 산출하였다.

3.3.1 인구 및 가구구조의 변화

인구 및 가구구조의 변화를 이해하기 위해서는 우리나라 도시화 과정에 대한 시기별 특징을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 도시화 과정을 해방기의 도시화(1945~1960), 압축적 도시화(1960~1990), 성숙기의 도시화(1990~현재)로 구분하여 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

3.3.1.1 해방기 도시화 시기(1945~1960)

이 시기에는 일제식민지시기 동안 유예되었던 도시화가 진행되었으며, 6.25등의 외생적 요인으로 인해 대규모 인구가 도시로 집중된 시기이다. 1949~1954년까지 약 180만 명이 해외에서 유입되었으며, 6.25전쟁 과정에서 65만 명의 월남민이 남한으로 이주하였고, 이들은 서울을 비롯한 몇 개 도시에 집중되었다.

이 시기의 주요 특징은 전쟁이라는 특수한 상황에 기초하여 노동력을 흡수할 수 있는 여건이 갖추어 지지 못한 상태에서 '과잉도시화'와 '종주도시화' 현상이 촉발되었다.²¹⁾ 월남한 인구의 63%가 서울에 집중되고 이농인구의 대다수가 서

울로 집중하는 등 서울의 팽창이 두드러졌다.

3.3.1.2 압축적 도시화 시기(1960~1990)

1960년대에는 국가주도의 산업화가 시작되면서 산업화와 도시화가 함께 진전되었다. 고용기회가 확대되면서 '과잉도시'의 흔적이 사라지고, 서울이 도시화를 선도하면서 부산, 대구, 인천, 광주 등 지방 도시들이 성장하는 가운데 울산, 마산, 포항, 여수, 창원 등 동남권의 신흥공업도시들이 급성장하였고, 수원, 부천, 성남, 안양, 의정부 등 서울의 위성도시들이 서울의 제조업 및 주거기능을 분담하면서 동반성장이 이루어졌다. 특히, 이 시기에 대도시와 중소도시의 고른 인구성장은 이 시기에 나타난 중요한 특징이기도 하다. 1960년대 이후 도시규모별 인구분포 추이를 보면 5만 이하의 농촌지역 거주인구가 1960년 79.1%에서 1990년 35.1%로 급감하였고, 그 밖의 규모의 인구분포는 모두 증가하였다. 대도시의 성장 속도가 빠르게 나타났지만 도시화의 영향은 모든 규모의 도시에 고르게 영향을 미쳤던 것이다.

3.3.1.3 도시화의 성숙기(1990~현재)

1990년대에 접어들면서 매 10년마다 20%씩 증가하던 도시화율은 90년대에는 5%, 2000년대에는 2% 내외로 감소하였고, 연 평균 증가율 또한 지난 10년 동안 0.6%에 불과했다. 이는 농촌인구의 고령화, 과소화로 인해 이농이 가능한 대상인구 자체가 감소하면서 도시화의 한계가 나타난 것으로 이해할 수 있다.

이 시기의 특징을 살펴보면, 첫째는 도시화율의 정체 및 인구이동의 감소이다. 1960년대 이후 매년 100만 명~180만 명에 이르던 도시와 농촌간의 인구이동이 20만 명 내외로 격감하였고, 향후 이러한 추세는 지속될 전망이다(통계청, 2011).

둘째, 서울, 부산, 대구 등 대도시의 전국인구 대비 비중이 90년대를 변곡점으로 감소하기 시작하였다. 1990~2000년 시기 수도권인구 비중은 41.8%에서 49.1%로 높아졌지만, 특·광역시인구 비중은 49.4%에서 46.1%로 감소하였다. 동 기간 서울은 -4.2%, 부산은 -1.7%, 대구는 -0.1%의 인구가 감소하였으며 다

21) 장세훈, 「도시화」, 「한국의 인구」, 통계청, 2002.

른 광역도시에서 소폭의 인구증가가 있었으나 매우 미미한 수준이었다.

보다 구체적으로 서울의 경우 1990년 10,612,577명을 정점으로 지속적으로 감소하고 있으며, 부산과 대구의 경우에도 각각 1995년 2000년을 정점으로 감소 추세를 보이고 있는 반면, 광주와 대전은 소폭 증가세를 보였고, 인천은 대구모의 개발 사업이 집중되면서 인구가 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

이러한 현상은 서구의 대도시에서도 일반적으로 나타나는 보편적 현상이며 이러한 현상은 역도시화나 대도시권의 형성이라는 두 가지 방향에서 해석되고 있다. 여기서 역도시화(counter-urbanization)란 라이프스타일의 변화, 교통수단의 발달에 의하여 도시인구가 감소하고 농촌인구가 증가하던 현상을 의미하고,²²⁾ 대도시권(city-region)의 형성은 대도시의 지배력이 확장되어 중심부의 도시지역과 주변부의 농촌지역의 기능적으로 연계된 통합적인 경제권역이 형성되는 것을 의미한다.²³⁾

<표 3-15> 전국 지역별 인구분포 변화 추이(1990~2000)

(단위: 천명, %)

시소	1990		2000		증감율(%)
	인구	구성비	인구	구성비	
전국	43,411	100.0	48,580	100.0	0
동부	32,309	74.4	39,823	82.0	7.6
읍부	3,603	8.3	4,200	8.6	0.3
면부	7,498	17.3	4,557	9.4	-7.9
수도권	18,586	41.8	23,836	49.1	7.3
특·광역시	20,646	49.3	22,378	46.1	-3.2
서울	10,613	24.4	9,794	20.2	-4.2
부산	3,798	8.7	3,415	7.0	-1.7
대구	2,229	5.1	2,446	5.0	-0.1
인천	1,817	4.2	2,663	5.5	1.3
광주	1,139	2.6	1,476	3.0	0.4
대전	1,050	2.4	1,502	3.1	0.7
울산	805	1.9	1,083	2.2	0.3
도지역	22,764	50.6	26,202	53.9	3.3

22) Champion, A. G.(eds.), *Counter-urbanization: The Changing Pace and Nature of Population De-concentration*, Edward Arnold, 1989.

23) Scott, Allen, "Globalization and the Rise of City-regions", *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 7, 2001, pp. 813-826.

경기	6,156	14.2	11,379	23.4	9.2
강원	1,580	3.6	1,472	3.0	-0.6
충북	1,390	3.2	1,512	3.1	-0.1
충남	2,014	4.6	2,028	4.2	-0.4
전북	2,070	4.8	1,777	3.7	-1.1
전남	2,507	5.8	1,741	3.6	-2.2
경북	2,861	6.6	2,600	5.4	-1.2
경남	2,867	6.6	3,160	6.5	-0.1
제주	514	1.2	532	1.1	-0.1

자료: 통계청 각 년도 인구센서서.

주: 1995년 울산광역시로 승격으로 1990년 경상남도 인구는 울산시와 울주군이 제외됨.

셋째, 수도권인 인구이동이 전체 인구이동을 주도하였다. 수도권의 인구는 1990년대 이후에도 여전히 증가하고 있지만 증가율은 현저하게 줄어들고 있다. 90년대 이전에는 5년 마다 7~8%씩 증가하였으나 90~95년에는 2.3%, 95~00년에는 1.0%로 인구증가율이 감소하였다. 수도권의 전입인구 또한 90년 이후 감소하다가 98년 외환위기 이후 증가, 2003년에 다시 감소하기 시작하여 2011년에는 마이너스를 기록하였다.

이와 같은 인구의 변화와 더불어 가구분화 및 1인가구의 증가 등 가구구조에 대한 변화는 생활주택의 수요에도 많은 영향을 미치고 있다. 통계청의 2010년 신규생활주택수요에 대한 추정결과를 보면, 가구요인 주택수요는 2011년 19만 7천호에서 2020년 10만 8천호로 감소하는 것으로 나타났다.

<표 3-16> 가구요인에 의한 신규 생활주택 수요 현황

(단위: 천호)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수도권	143	136	130	124	119	114	109	104	99	93
충청권	22	21	20	19	19	18	16	15	14	12
호남권	0	-1	-2	-3	-4	-4	-5	-6	-7	-8
대경권	7	6	5	4	3	2	1	0	-1	-2
동남권	24	23	22	20	19	17	16	15	13	12
강원권	2	2	2	1	1	1	0	0	0	-1
제주권	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
전국	200	189	178	168	158	148	138	129	119	108

자료: 국토연구원, 사회·경제구조 전환기의 주택정책 패러다임 정립방안 연구, 2011, p. 86.

<표 3-16>에서 보는 바와 같이 수도권은 2011년 14만 3천호에서 2020년 9만 3천호로 감소하였고, 충청권은 2011년 2만 2천호에서 2020년 1만 2천호로, 호남권은 2011년 0호에서 2020년 -8천호로, 대경권은 2011년 7천호에서 2020년 -2천호로, 동남권은 2011년 2만 4천호에서 2020년 1만 2천호로, 강원권은 2011년 2천호에서 2020년 -1천호로, 제주권은 2011년 2천호에서 2020년 1천호로 각각 감소하는 것으로 나타났다.

3.3.2 소득수준과 생활주택의 수요변화

소득수준의 변화에 따른 생활주택 수요의 변화는 안정 성장시대 진입 등의 사회·경제구조변화와 최근 경제성장률, 잠재성장률 등을 반영하였고, 소득상승률은 2011년 3.0%에서 2020년 2.5%로 감소하는 경우를 가정하였는데 이는 2010년 2인 이상 가구의 실질가계소득상승률이 2.8%였고, 향후 잠재성장률 하락(OECD는 2020년 2.4%로 추정), 2017년 이후 생산가능 인구 감소 등을 고려한 것이다.

<표 3-17> 소득요인에 따른 신규 생활주택 수요현황

(단위: 천호)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수도권	57	57	57	57	57	56	56	55	55	54
충청권	14	14	14	13	13	13	13	13	13	13
호남권	13	13	13	12	12	12	12	11	11	11
대경권	14	13	13	13	13	12	12	12	12	11
동남권	20	20	20	20	19	19	19	18	18	18
강원권	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
제주권	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
전국	123	122	121	120	119	118	116	115	113	112

자료: 국토연구원, 상거서, 2011, p. 88.

<표 3-17>에서 보는 바와 같이 소득상승률이 낮아지면서 생활주택에 대한 수요는 2011년 12만 3천호에서 2020년 11만 2천호로 감소하였는데 보다 구체적으로는 수도권이 2011년 5만 7천호에서 2020년 5만 4천호로, 충청권이 2011년 1만

4천호에서 2020년 1만 3천호로, 호남권은 2011년 1만 3천호에서 2020년 1만 1천호로, 대경권은 2011년 1만 4천호에서 2020년 1만 1천호로, 동남권은 2011년 2만호에서 2020년 1만 8천호로 각각 감소하는 것으로 나타났고, 강원권은 유일하게 2011년 4천호에서 2020년 4천호 수준을 유지하는 것으로 나타났다.

3.3.3 멸실 요인과 생활주택 수요 변화

멸실 요인에 의한 생활주택 수요는 과거 멸실 주택수의 추이를 분석하여 2020년까지의 주택멸실 수를 추정하였는데, 주택보급률 확대, 신도시 등 대규모 개발축소, 재건축 건축연한 규제 등은 주택 멸실을 감소시키는 요인으로 작용하는 반면, 재개발·재건축 규제 완화, 부동산경기 회복, 주택의 질 향상, 그린홈 주택 수요 증가 등은 주택 멸실을 증가시키는 요인으로 작용한다.

따라서 본 연구에서는 주택멸실에 의한 신규생활주택의 수요는 2011년도는 2005년~2010년 사이의 연평균 수준(11만호)만큼의 주택멸실을 가정하고, 2012년~2020년까지는 2000~2010년 사이의 연평균 수준(15만 2천호)으로 정기 수렴한다고 가정하여 다음과 같은 산식에 의해 산출하였다.

- 연평균 멸실요인 주택수요 증가율(D_g) = $1n(\frac{D_{2020}}{D_{2010}}) \div 9$
- 연간 멸실요인 주택수요량(D_t) = $D_{2011} \cdot (1+g)^t, t=1,2,3,\dots,9$

<표 3-18> 멸실요인에 따른 신규 생활주택 수요현황

(단위: 천호)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수도권	50	51	53	55	57	59	61	64	66	69
충청권	12	13	13	14	14	14	15	16	16	17
호남권	13	14	14	15	15	16	16	17	17	18
대경권	12	13	13	13	14	14	15	15	16	17
동남권	18	19	19	20	21	21	22	23	24	25
강원권	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5
제주권	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
전국	110	114	118	122	127	131	136	141	146	152

자료: 국토연구원, 상계서, 2011, p. 90.

<표 3-18>에서 보는 바와 같이 멸실요인에 의한 생활주택 수요는 전국 기준으로 2011년 11만호에서 2020년 15만 2천호로 증가하는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 수도권은 2011년 5만호에서 2020년 6만 9천호로, 충청권은 2011년 1만 2천호에서 2020년 1만 5천호~1만 7천호로, 호남권은 2011년 1만 3천호에서 2020년 1만 8천호로, 동남권은 2011년 1만 8천호에서 2020년 2만 5천호로, 강원권은 2011년 4천호에서 2020년 5천호로 각각 증가하고 있음을 알 수 있다.

3.3.4 생활주택의 총수요 예측

지금까지 살펴본 인구 및 가구구조의 변화, 소득수준의 변화, 멸실요인 등을 종합적으로 고려하여 생활주택에 대한 총수요를 산출해 보면 다음과 같다.

<표 3-19> 총 신규 생활주택의 수요현황

(단위: 천호)

지역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수도권	249	245	240	236	233	229	226	223	220	216
충청권	48	47	47	46	46	45	44	43	42	41
호남권	26	25	25	24	24	23	23	22	22	21
대경권	32	31	31	30	29	29	28	27	26	26
동남권	62	61	61	60	58	58	57	56	55	55
강원권	10	10	10	10	9	9	9	9	8	8
제주권	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4
전국	433	425	418	411	404	397	391	384	378	372

자료: 국토연구원, 상계서, 2011, p. 91.

<표 3-19>에서 보는 바와 같이 신규 생활주택의 총수요는 2011년 43만 3천호에서 2020년 37만 2천호로 감소하는 것으로 추정되었는데, 수도권은 2011년 24만 9천호에서 2020년 21만 6천호로, 충청권은 2011년 4만 8천호에서 2020년 4만 1천호로, 호남권은 2011년 2만 6천호에서 2020년 2만 1천호로, 대경권은 2011년 3만 2천호에서 2020년 2만 6천호로, 동남권은 2011년 6만 2천호에서 2020년 5만 5천호로, 강원권은 2011년 1만호에서 2020년 8천호로, 제주권은 2011년 5천호에서 2020년 4천호로 각각 감소하는 것으로 나타났다.

이들 총수요를 주택의 특성에 따라 주택유형이나 주택규모를 중심으로 세분하여 분석해 보면 그 내용은 다음과 같다.

먼저 주택유형에 따른 생활주택의 수요에 대한 분석결과를 제시해 보면 그 내용은 다음과 같다.

<표 3-20> 주택유형별 신규 생활주택의 수요 현황

(단위 : 천호)

지역	2011년			2015년			2020년		
	단독	아파트	연립 다세대	단독	아파트	연립 다세대	단독	아파트	연립 다세대
수도권	41	159	49	47	138	48	54	114	48
충청권	15	29	3	17	25	4	17	20	4
호남권	8	17	1	9	14	1	9	11	1
대경권	9	20	4	9	16	4	9	12	4
동남권	15	42	5	17	36	6	19	29	7
강원권	4	6	0	4	5	0	4	4	0
제주권	2	1	1	2	1	1	2	1	1
전국 (%)	94 (22)	275 (63)	64 (15)	104 (26)	235 (58)	64 (16)	114 (30)	192 (52)	66 (18)

자료: 국토연구원, 상계서, 2011, p. 92.

<표 3-20>에서 보는 바와 같이 주택유형별 신규 생활주택의 수요는 전국 기준으로 2011년 단독주택 9만 4천호, 아파트 27만 5천호, 연립·다세대 6만 6천호의 수요가 있는 것으로 나타났는데 이를 지역별로 세분하여 살펴보면, 먼저 수도권은 2011년 단독주택 4만 1천호, 아파트 15만 9천호, 연립·다세대 4만 9천호에서 2020년 각각 5만 4천호, 11만 4천호, 4만 8천호로 나타났다. 호남권은 2011년 단독주택 8천호, 아파트 1만 7천호, 연립·다세대 1천호에서 2020년 각각 9천호, 1만 1천호, 1천호로 나타났다.

여기서 과거 10년간(2001~2010)의 주택유형별 공급현황을 살펴보면, 현재 주택유형별 수요와 과거 주택공급비중이 불일치함을 발견할 수 있다. 예컨대 과거 10년간 단독주택 공급비중은 9.6%였으나, 중·장기 주택수요전망에서 추정

한 단독주택의 2011년 수요비중은 22%로 나타나 대략 10%p 내외의 수급불균형이 발생한 것으로 확인되었다. 이와 같은 단독주택에 대한 수요비중은 2011년 22%에서 2020년 30%까지 지속적으로 상승할 전망이다.

<표 3-21> 과거 주택유형별 주택공급 비중

(단위: %)

2001~2005			2006~2010			계(2001~2010)		
단독	아파트	연립 다세대	단독	아파트	연립 다세대	단독	아파트	연립 다세대
76	717	20.7	12.0	79.8	8.2	9.6	75.2	15.2

자료: 국토연구원, 상계서, 2011, p. 93.

다음으로 주택규모에 따른 신규 생활주택의 수요현황을 살펴보면, 그 내용은 다음과 같다.

<표 3-22> 주택규모별 신규 생활주택의 수요현황

(단위: 천호)

지역	2010년			2015년			2020년		
	60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과	60㎡ 이하	60~ 85㎡	85㎡ 초과
수도권	116	70	63	110	66	57	106	61	50
충청권	20	15	12	20	15	12	19	13	10
호남권	10	9	7	9	8	6	9	7	5
대경권	15	11	6	14	10	6	13	9	4
동남권	29	20	14	27	19	12	27	18	10
강원권	5	3	2	5	2	2	4	2	2
제주권	2	2	1	2	1	1	2	1	1
전국 (%)	197 (45)	129 (30)	106 (25)	187 (46)	121 (30)	96 (24)	179 (48)	111 (30)	82 (22)

자료: 국토연구원, 상계서, 2011, p. 94.

<표 3-22>에서 보는 바와 같이 전국기준으로 2011년 60㎡이하 19만 7천호 60~85㎡ 12만 9천호, 85㎡초과 2천호의 수요가 있는 것으로 나타났는데 이를

지역별로 구분하여 살펴보면, 먼저 수도권지역은 2011년 60㎡이하 11만 6천호, 60~85㎡ 7만호, 85㎡초과 6만 3천호에서 2020년 60㎡이하 10만 6천호, 60~85㎡ 6만 1천호, 85㎡초과 5만호로, 충청권은 2011년 60㎡이하 2만호 60~85㎡ 1만 5천호, 85㎡초과 1만 2천호에서 2020년 60㎡이하 1만 9천호 60~85㎡ 1만 3천호, 85㎡초과 1만호로, 강원권은 2011년 60㎡이하 5천호, 60~85㎡ 3천호, 85㎡초과 2천호에서 2020년 60㎡이하 4천호, 60~85㎡ 2천호, 85㎡초과 2천호의 수요가 있는 것으로 나타났다.

<표 3-23> 과거 주택유형별 주택공급 비중

(단위: %)

2001~2005			2006~2010			계(2001~2010)		
60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과	60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과	60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과
33	45	22	29	38	33	31	42	27

자료: 국토연구원, 상계서, 2011, p. 95.

<표 3-23>에서 보는 바와 같이 과거 10년간 주택규모별 생활주택의 공급비중을 보면, 60㎡이하 소형주택 공급비중은 31%였으나 2011년 45%로 증가되었는데 현재 주택규모별 수요와 과거 공급비중과의 수급 불일치가 큰 것으로 나타났다.

3.3.5 중·장기 수요전망의 시사점

이상에서 살펴본 중·장기 생활주택 수요 전망의 결과 주택 총수요는 인구·가구 및 소득 요인에 따른 영향으로 다소 감소하는 추세를 보였다. 특히 인구의 이동이나 가구요인의 변화가 생활주택의 총수요를 감소시킨 결정적인 요인임을 확인할 수 있었고, 멸실 요인에 의한 주택수요는 노후주택 증가와 도심재정비 활성화 등으로 현재보다는 다소 수요가 증가하는 것으로 나타났다.

그리고 지역별 수요는 전 권역에서 2011년보다 작은 지역은 10%, 많은 지역은 23%정도의 수요 감소가 있었으며, 권역별로는 수도권보다 비수도권 지역의 수요 감소폭이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과가 시사하는 의미는, 향후 주택정책에서 개별 권역과 수요

자 니즈에 맞춘 차별화된 정책을 추진해야 한다는 것을 암시한다고 해석할 수 있다. 특히, 1~2인 가구와 서민층을 위한 소형주택 공급, 대도시를 포함하고 있는 권역의 멸실 수요, 인구 및 가구변동에 의한 주택 수요 감소에 의한 충격을 완화시킬 수 있는 구체적인 방안이 강구되어야 할 것이다.



4. 주택 공급정책의 분석

주택 공급정책의 분석은 생활주택의 보급률이 100%를 상회하고 있는 현실에서 정부의 지속적인 공급정책이 사회구조적으로 어떠한 영향을 미치고, 어떠한 결과를 야기하는지에 관한 논의가 필요하다.

먼저, 생활주택의 수요적인 측면과 정책적 측면에서 역대 정부의 신도시개발 정책의 과정 및 아파트 중심의 생활주택 공급이나 분양주택의 대형화 및 고층화에 대한 분석, 그리고 1인가구의 증가 및 고령자 주거복지에 관한 주택 공급정책을 분석함으로써 인구감소와 고령화에 대응하는 체계적인 생활주택 공급정책의 함의를 도출하고자 한다.

4.1 생활주택의 수요측면

4.1.1 수도권 중심의 신도시개발과 공급정책

지난 산업화의 과정에서 우리나라는 서울을 중심으로 인구가 집중되어 심각한 생활주택난이 초래되었다. 1970년대 초반에는 공업단지 조성에 따라 배후도시로 포항, 창원, 여천, 구미와 같은 신도시가 건설되었고, 서울지역 중소형 공장 및 공해시설의 이전을 위해 반월신도시가 건설되었다. 그리고 경부고속도로의 개통을 계기로 한강 이남의 대규모 시가지 개발 사업이 추진되었는데 특히 강남개발은 서울의 인구집중을 가속화시켰다. 1970년대 후반에는 대덕연구학원 도시의 건설이 추진되었고, 정부 제2종합청사의 건설과 함께 과천신도시가 조성되었다.

1980년대 말 노태우 정부가 수도권에 5개 신도시를 건설하고, 주택 200만호를 공급하면서 신도시 건설이 시작되었다고 볼 수 있는데 신도시에 건설되는 생활주택의 대부분은 아파트 위주의 공급이었다. 주거의 개념이 가족의 거처로

서 안식처의 개념에서 상품과 자산의 의미로 변화되면서 아파트에 대한 소비자의 선호와 공급은 더욱 확산되었으며 단독주택에 비해 생산성이 높고, 정부의 각종 주택정책지원도 아파트 중심으로 이루어짐으로써 아파트의 생산은 급증하게 되었던 것이다.²⁴⁾

한편, 주택보급률이 100%을 상회하고 있는 상황에서 지속적인 아파트의 급증은 미분양이라는 부작용을 초래하기도 하였는데 2010년 주택업무편람에 나타난 전국 아파트 미분양 실태를 보면 그 내용은 다음과 같다.

<표 4-1> 지역별 아파트 미분양 현황

(단위 : 호)

지역별	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전국	31,512	24,923	38,261	69,133	57,215	73,772	112,254	165,599	123,297
준공후	8,834	5,425	5,874	10,314	10,616	13,654	17,395	46,476	50,087
민간	20,714	14,168	31,894	60,781	51,415	71,818	110,715	164,928	122,962
공공	10,771	10,756	6,367	8,352	5,800	1,954	1,539	1,306	335
수도권	9,360	1,387	7,370	15,458	12,242	4,724	14,624	26,928	25,667
서울	1,771	52	735	642	574	529	454	2,486	1,803
부산	3,797	1,963	3,667	6,895	5,295	9,009	11,502	13,997	9,200
대구	1,198	2,250	4,159	3,250	3,274	8,732	12,199	21,379	16,009
인천	329	17	467	1,770	1,196	426	527	1,647	4,539
광주	564	868	1,870	5,609	2,156	6,506	7,940	12,384	4,678
대전	1,071	965	1,069	2,192	398	597	1,881	3,802	3,101
울산	1,693	3,456	872	839	2,089	996	7,672	9,569	7,106
경기	7,260	1,318	6,168	13,076	10,472	3,769	13,643	22,795	19,325
강원	1,309	1,552	2,785	3,628	4,491	5,314	7,114	10,581	7,157
충북	956	1,657	2,021	4,652	2,011	2,608	4,374	6,412	5,128
충남	2,826	2,270	3,675	9,715	6,715	7,764	12,770	15,918	14,277
전북	454	997	1,437	4,562	2,483	5,163	4,082	4,617	3,498
전남	955	1,031	1,562	2,133	3,800	4,515	4,456	6,530	5,690
경북	2,253	3,054	4,104	2,790	3,316	5,971	8,662	16,106	12,808
경남	4,771	3,306	3,247	6,954	8,662	11,784	14,857	17,107	8,698
제주	305	194	433	456	283	89	121	469	280

자료: 국토해양부, 「2010 주택업무편람」, 2010, p. 434.

24) 천현숙, 아파트 주거문화의 특성에 관한 사회학적 연구, 연세대학교 대학원 사회학과 박사학위논문, 2002, p. 162.

<표 4-1>에서 보는 바와 같이 2009년 현재 미분양 주택은 전국 123,297호로 이들 중 수도권이 25,667호로 20.8%이고, 경기지역의 미분양이 높게 나타났으며 대구, 경북, 충남지역의 미분양 아파트는 1만호 이상인 것으로 나타났다.

따라서 지금까지의 생활주택 공급정책은 주로 주거생활의 안정을 위한 신도시 중심의 대형 아파트단지 중심의 공급으로 어느 정도 주택난은 해소되었으나 이로 인해 자연경관이 훼손되거나 악화되는 결과를 초래하기도 하였다.

4.1.2 대형화 · 고층화된 주택공급 정책

아파트에 대한 소비자의 인식이 주거안정 보다는 부의 의미가 강하게 확산되면서 공급되는 아파트는 점차 대형화추세를 보이게 되었다. 이는 전용면적이 큰 아파트에 대한 소비자의 선호와 이익이 많은 중 · 대형아파트를 공급하려는 민간업들의 이해가 맞 물려 가속화되었다.

<표 4-2> 생활주택 규모별 건설 실적

(단위 : 호, %)

년도	계	60㎡이하 (%)	60~85㎡ (%)	85㎡초과 (%)
1997	596,435	258,972(43.4)	224,052(37.6)	113,411(19.0)
1998	306,031	139,793(45.7)	106,891(34.9)	59,347(19.4)
1999	404,715	139,666(34.5)	150,829(37.3)	114,220(28.2)
2000	433,488	131,936(30.4)	207,570(47.9)	93,982(21.7)
2001	529,854	220,686(41.7)	224,522(42.4)	84,646(16.0)
2002	666,541	236,414(35.3)	303,876(45.6)	126,251(18.9)
2003	585,382	169,622(29.0)	278,006(47.5)	137,754(23.5)
2004	463,800	138,986(30.3)	212,308(45.8)	112,506(24.3)
2005	463,631	135,443(29.2)	200,910(43.3)	127,288(27.5)
2006	469,503	121,509(25.8)	177,967(37.9)	170,487(36.3)
2007	555,792	145,419(26.2)	201,968(36.3)	208,405(37.5)
2008	371,285	131,010(35.0)	126,630(34.0)	113,645(31.0)
2009	381,787	94,999(24.9)	157,997(41.4)	128,791(33.7)

자료: 국토해양부, 「2010 주택업무편람」, 2010, pp. 412-417.

<표 4-2>에서 보는 바와 같이 1997년 85㎡초과 공급 생활주택은 19.0%였지만, 60㎡이하 주택공급은 43.3%의 높은 비중을 나타내고 있어 당시 소형주택공급이 주류를 이루고 있었음을 알 수 있다. 그러나 2007년에는 85㎡초과 주택이 37.5%로 정점을 이루었고 이후 다소 주춤하다가 2009년 현재도 37.5%로 높은 수준을 유지하고 있다.

이러한 결과는 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 나타났으나 5층 이하의 저밀도 아파트 단지의 재건축을 주요 원인으로 지적할 수 있다. 70~80년대에 건축된 노후화 된 아파트를 재건축·재개발하면서 대부분 중·대형 평형으로 재건축함으로써 자산증식의 중요한 수단으로 삼았고, 이는 부동산 가격 상승의 요인이 되기도 하였다.

건설교통부(현, 국토해양부)가 재건축이 추진되고 있는 강남권 아파트 평형을 분석한 결과, 현재 5만가구의 재건축이 추진되고 있는 강남의 경우 기존 25.7평(85㎡)초과 가구는 전체 14%인 7천 가구에 불과하지만 새로 건축될 경우 전체 7만 8천 500가구 중 40%인 3만 2천여 가구로 4배 이상 증가하는 것으로 나타났다.

그리고 아파트 규모가 대형화 추세를 보이면서 나타난 또 하나의 현상은 고층화이다. 초고층아파트는 높이에 따른 건축형식 차원의 개념에 공동주택이라는 주거양식을 덧붙인 개념이라 할 수 있는데 일반적으로 15층 전후의 아파트를 고층아파트라 일컬어 왔으나 20층 전후의 고층아파트 공급이 일반화 되면서 최근에는 50층 이상의 초고층아파트가 수도권은 물론 5대 광역시까지 널리 확산되고 있는 추세다.²⁵⁾ 국토해양부의 「2010 주택업무편람」에서 나타난 주택의 층별 현황을 보면 다음과 같다.

25) 고흥석, 초고층아파트의 주거동 유형분석 연구, 서울산업대학교 주택대학원 석사학위논문, 2008, pp. 5-10.

<표 4-3> 2010 생활주택의 층별 현황

(단위 : 천 세대)

구 분	계(%)	분양 주택				임대주택
		계	아파트	연립	다세대	
계	8,088	7,230	6,988	235	7	858
5층 이하	945(11.6)	906	664	235	7	39
6~10층	448(11.6)	402	402	-	-	46
11~15층	3,414(42.2)	2,833	2,833	-	-	581
16~20층	1,858(22.9)	1,731	1,731	-	-	127
21~30층	1,253(15.5)	1,199	1,199	-	-	54
31~40층	120(1.48)	114	114	-	-	6
41~50층	35(0.43)	30	30	-	-	5
51층 이상	15(0.18)	15	15	-	-	-

자료: 국토해양부, 「2010주택업무편람」, 2010, p. 460.

<표 4-3>에서 보는 바와 같이 16층 이상 되는 세대의 비중이 전체 세대의 40.5%에 달하고 있음을 알 수 있다. 따라서 1970~1980년대에 건설된 5층 저밀도 아파트의 재건축을 통해 삶의 질을 향상시킨 고층화된 새로운 아파트와 기존 고층아파트가 현재 진행되고 있는 고령화와 인구감소에 따른 향후 30년 후에 어떠한 문제를 발생시킬 것인지에 대해서도 깊이 생각해 보아야 할 것이다.

4.2 생활주택의 정책적 측면

4.2.1 가구구조의 변화

최근 괄목할만한 사회변화의 특징 중 하나는 출산율저하, 인구감소, 고령화의 급진전 및 1~2인 가구의 증가현상이다. 이로 인해 생활주택의 측면에서는 소형주택의 부족현상이 늘고 있다. 통계청과 국가통계포털에서 전국 가구 수의 변화추이를 살펴보면 그 내용은 다음과 같다.

<표 4-4> 연도별 가구 수의 변화 추이

(단위: 만 가구)

연도	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년
총가구수	957	1135.4	1295.4	1431.2	1588.7

자료: 통계청(사회통계국 인구동향)과 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), 2010.

<표 4-4>에서 보는 바와 같이 전구의 가구 수는 1985년 이후 지속적으로 증가하여 2005년 1,588만 7천 가구가 되었고 인구가 정점에 이른 이후에도 상당 기간 가구 수는 증가할 것으로 예견된다. 수도권외의 경우 가구 수는 지속적으로 증가되고 있는 데 1995년에서 2000년까지는 약 10.5% 증가하였으나 2000년에서 2005년까지는 약 157만 가구가 증가하여 증가율이 11%로 나타났다.

국토해양부가 조사한 1인 가구 추이를 보면, 가족의 분화 및 소가족화의 확산으로 1인 가구는 증가하고, 상대적으로 3인 이상의 가구는 감소할 것이라 사료된다.

<표 4-5> 1인 가구 변화 추이

(단위: 천 가구, %)

연도	1995년	2000년	2005년
총가구수	1,642	2,224	3,171
증가율(%)	(60.8)	(35.4)	(42.5)

자료: 국토해양부, 「2010 주택업무편람」, 2010, p. 401.

정부는 주택종합계획(2003~2012)에서 국민 주거복지 향상을 위한 가구구성의 변화에 대응하는 원룸주택, 오피스텔, 도심재개발에 따라 공실 되는 노후 건물을 생활주택으로 개량하여 공급한다는 방침을 세웠고, 저소득층의 사회 안정망 구축과 주거안정의 방안으로 건설기준과 공급절차 등이 완화된 도시형생활주택 제도를 도입하여 1~2인 가구를 위한 소형 생활주택공급의 활성화에 노력하고 있다.

<표 4-6> 2010년 도시형 생활주택 인·허가 현황

(단위: 호)

구분	계	1~3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
서울	6,633	309	356	292	391	609	642	897	1,087	928	1,112
부산	3,727	242	92	47	-	333	24	389	1,264	750	586
대구	292	47	-	-	-	28	94	104	-	-	19
인천	2,228	-	72	38	167	80	244	252	413	383	569
대전	1,907	145	-	177	-	-	211	461	611	41	261
울산	14	-	-	-	-	-	-	-	-	14	-

경기	3,127	-	318	-	42	187	84	825	512	347	812
강원	90	90	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충북	128	128	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	476	328	-	-	148	-	-	-	-	-	-
전북	32	-	-	-	-	-	-	32	-	-	-
전남	141	78	-	-	-	-	-	21	29	-	13
경북	284	-	-	-	-	-	130	-	39	115	-
경남	436	128	-	134	-	-	-	-	116	58	-
제주	1,024	80	-	63	32	-	302	150	193	66	138
합계	20,529	1,575	838	751	780	1,237	1,731	3,131	4,246	2,702	3,520

자료: 국토해양부(<http://www.mltm.go.kr/>)보도자료, 주택건설공급과 기획총괄과, 2011. p. 9.

<표 4-6>에서 보는 바와 같이 우리나라 도시형 생활주택은 2010년 7월부터 물량이 크게 증가하여 10월에는 4,264가구, 11월 2,702가구, 12월 3,520가구로 증가하였다. 전체 공급물량의 90%에 해당하는 1만 8429가구가 전용면적 12~50m² 규모의 원룸 형으로 1~2인 가구용으로 집중되고 있음을 알 수 있다<표 4-7> 참조.

지역별 인·허가 현황을 보면, 서울이 6,633가구로 가장 많았고, 부산 3,727가구, 경기 3,127가구, 인천 2,219가구, 대전 1,907가구, 제주 1,024가구 등의 순으로 나타났다.

정부는 도시형 생활주택의 공급을 활성화하기 위해 건설규모를 150세대에서 300세대로 확대하는 주택법 개정안(주택법 제2조(정의) 4항)이 2011년 4월 국회를 통과하여 2011년 7월1일부터 시행되었다.

<표 4-7> 2010년 도시형 생활주택 지역별 유형별 인·허가 현황
(단위: 호)

지역	원룸형	단지형 다세대	기타	지역	원룸형	단지형 다세대	기타
서울	90.8	7.3	2.0	충북	-	100	-
부산	99.8	0.2	-	충남	76.1	23.9	-
대구	90.4	9.6	-	전북	-	-	100
인천	73.2	17.1	9.7	전남	100	-	-
대전	97.7	-	2.3	경북	100	-	-

울산	100	-	-	경남	86.7	6.7	6.7
경기	88.9	4.7	6.4	제주	86.9	7.8	5.3
강원	100	-	-	전국	89.8	6.8	3.4

자료: 국토해양부(<http://www.mltm.go.kr/>)보도자료, 주택건설공급과 기획총괄과, 2011. p. 9, 재구성.

4.2.2 고령자 주거복지와 주택정책

정부는 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)을 통하여 저출산과 고령화 사회문제에 본격 대응하기 위하여 범정부적 대응체계 및 추진체계 구축과 제도적 기반을 마련하였다. 2005년 5월에는 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였고, 2005년 9월에는 「저출산·고령사회 위원회」를 설치하였다. 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015)을 수립하여 고령사회 삶의 질 향상의 기반 구축을 위해 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축 및 안정되고 활기찬 노후 생활 보장, 고령친화산업 육성 추진 등의 과제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 특히 제1차 계획에서 그 대상을 65세 이상 저소득 노인에서 50세 이상 등 베이비붐 세대로, 고령화 정책영역으로 소득·주거 등 전반적인 사회시스템으로 제2차 계획에서는 대상범위 및 정책의 영역을 확대하였다.

정부가 제시하고 있는 고령화 정책의 기본방향을 살펴보면, 고령사회에서 삶의 질 향상의 기반구축을 목표로 은퇴 후 노동기회 제공, 연금제도의 내실화, 건강관리체계구축, 노후 설계서비스 지원, 노인일자리 확대, 의료보장 내실화와 의료비 지출의 적정화, 자원봉사 활성화 등 고령자의 활동적·생산적 사회구성원으로서의 역할 수행 지원 및 고령자가 안전하고 쾌적하게 생활할 수 있는 주거·교통 환경의 조성 등 취약노인에 대한 사회적 보호시스템 마련 등에 관한 계획이 주를 이루고 있는데 실질적인 고령자의 주거복지정책의 위치가 어떻게 되는지를 분석해 보고자 한다.

우리나라는 2018년 65세 인구가 전체인구의 14%에 해당하는 고령사회의 진입을 목전에 두고 있다. 따라서 급진전되고 있는 고령사회에 대응하기 위한 노력으로 다양한 고령자 생활주택정책을 시도하고 있는데 이를 보다 구체적으로 살펴보면 그 내용은 다음과 같다.

먼저 보건복지부의 고령자 생활주택정책을²⁶⁾ 살펴보면, 1981년 ‘노인복지법’을 제정하여 무료, 실비, 유료로 구분하여 이에 따른 운영기준과 정부 지원의 원칙을 확립하였다. 이후 ‘노인공동생활가정’ 등을 신설하여 노인장기요양보험 실시와 함께 새로운 유형의 노인주거복지시설을 추가하였다. 그리고 2005년에는 ‘저출산·고령사회 기본법’을 제정하여 제1차 저출산·고령사회 기본계획으로 수립한 ‘새로마지플랜 2010’은 사회전반적인 종합대책으로서 고령자가구의 주거기준 설명, 주택개조지원, 저소득 고령자를 위한 주택공급확대, 역모기지제도 활성화, 고령친화산업의 육성 인프라 조성 등의 중점과제를 설정하였다.

정부와 지방자치단체가 주도하여 설립한 ‘농어촌 복합노인복지단지(2005)’는 도시 은퇴 노인의 농어촌 회귀욕구를 충족시키고, 소득창출의 기회를 제공하여 주거·건강·여가·문화 등 통합적인 복지서비스를 제공함으로써 노후생활을 보장하고 궁극적으로는 고령화가 심각한 농촌지역을 활성화시키는 데 정책의 기본목표로 삼았다. 그리고 저출산·고령사회기본법안에 근거하여 ‘고령친화산업진흥법(2006)’을 제정하였는데 이는 고령자를 구매력을 갖춘 거대한 잠재수요계층으로 간주하고 고령자가 주로 거주 또는 이용하는 주택과 그 밖의 시설을 포함하여 고령친화제품 등을 연구·개발·제조·유통하여 새로운 경제성장의 동력산업으로 육성하려는 것이다. 2006년에 실시한 ‘고령친화모델지역’사업은 복건·복지·생활·문화서비스의 통합적 제공과 고령친화적 주거·교통·요양인프라 구축, 그리고 맞춤형 일자리 제공 및 사회확대 참여를 실현하기 위한 지역복지모델 개발 방안을 모색하기 위한 것이었고, ‘노인주거개선사업’은 노노케어(老-老care)복지사업으로 집수리 능력과 기술을 겸비한 고령자를 사업단으로 구성하여 주거개선이 필요한 고령자 가구를 지원하려는 것이다.

다음으로 국토해양부의 고령자 생활주택 정책을 살펴보면, 국토해양부는 급격한 고령화에 대비하여 체계적으로 고령자의 주거안정을 도모하고 주거지원의 법적기반을 구축하기 위해 ‘고령자 주거안정법(2009)’을 제정하였다. 이는 고령자의 주거지원계획 수립, 고령자 최저주거기준 및 최소안전기준 설정공고, 고령자용 임대주택의무건설, 고령자 임대주택 신고 및 생활관리, 고령자용 주택개조비용지원, 고령자 주거지원센터 설치 등을 주요내용으로 하고 있다.

26) 지은영 외, 한국형 고령자주택 유형 개발에 관한 연구, 국토연구원, 2009, pp. 7~8.

대한주택공사(현, 한국토지주택공사)는 시범적으로 서울 상계지구에 '3세대동거형주택(1987)'을 전용면적 85㎡의 360가구를 공급하였다. 그러나 인기가 없어 더 이상 공급되지 않아 고령자주택의 한 유형으로 자리를 잡지 못하였다. 고령자를 1년이상 부양하고 있는 직계존속 부양자에게 국민임대주택 입주시 가점(3점)을 부여하는 제도와 고령자를 동거부양하고 있는 가족에 대해 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 공공분양주택 즉, 국민임대주택의 공급량의 20% 범위 내에서 우선공급(주택공급에 관한 규칙 제32조 제5항의 1)하고 있다.

고령자를 위한 임대주택사업은 2003년부터 2012년까지 100만호 공급하였고, 무장애 설계로 건설되는 '고령자용 국민임대주택'은 2009년 680호, 2005~2009년 6천호를 고령자 전용으로 공급하였다.²⁷⁾

이 밖에도 농림수산식품부는 도시 은퇴자 유입을 통한 농촌지역의 고령화를 극복하고 농촌지역 활성화에 초점을 둔 '전원마을 조성사업', '주거환경개선사업' 등의 정책을 추진하였으며, 지식경제부에서는 '고령자종합체험관'을 설치하여 관련 산업체를 적극 육성하고, 한국주택금융공사의 '주택연금제도'는 노후의 주거안정을 실현하는 등 다각도의 정책적 노력을 기울여 왔다.²⁸⁾

이와 같은 생활주택 공급 정책에 대하여 주택 수요적 측면과 주택공급적 측면에서 각각 공급정책체계를 분석해 보았다. 인구감소와 고령자를 위한 주택정책은 미흡한 실정이지만, 현재 추진하고 있는 고령자 주거 안정 정책의 안정적 정착을 위한 노력이나 연구·개발은 지속되어야 할 것이다.

4.3 주택공급정책의 문제점

지금까지 논의된 내용을 바탕으로 우리나라 주택 공급정책의 문제점을 제시해 보면, 첫째, 주택 공급비율을 조정할 필요가 있다. 그동안 정부의 주택공급정책은 공급확대를 통한 생활주택의 부족문제를 해결하는데 초점이 두어져 왔다. 통계청에 따르면, 주택보급률은 2009년 전국 101.2%, 수도권이 95.4%, 서울 93.1%이고, 가구수는 1,686만 가구인데 주택수는 1,707만 채이다. 전국적으로 주

27) 지은영 외, 전계논문, pp. 9~10.

28) 지은영 외 전계 논문, p. 10.

택공급은 포화상태에 이르러 공실이 증가하고 있다. 그러나 서울과 수도권은 지속적인 인구유입으로 주택부족 현상은 여전한 실정이다. 따라서 향후에도 주택공급이 지속될 전망이지만 2018년부터 진행될 인구감소와 급진전되고 있는 고령화의 문제를 간과해서는 안 될 것이다. 그리고 대도시권의 친환경적인 자연 환경의 필요성이 강조되고 있는 점 또한 간과해서는 안 된다.

인구감소로 나타나는 도시공동화 현상을 이미 지방 중소도시는 경험하고 있다. 기사에서 '대전 구도심에 도시공동화의 초기 현상이 발생하고 있음을 지적하였고, 상업지역에는 휴·폐업 안내문이 줄줄이 걸리고, 집값이 하락하고 학교에서 학생들이 빠져나가고 있다. 대전지역의 경우 공주, 옥천, 논산, 금산 방향으로 가다보면 전원 주택단지들이 하루가 다르게 들어서고 있는데 이는 친환경적인 주거환경을 선호하는 소비자들의 욕구가 반영된 결과라 사료된다. 이러한 현상은 충북 충주를 비롯해 도심 공동화가 진행되고 있는 인구 20만 명에서 5~60만 명의 중소도시는 전국에 20여 곳에 이르는 것으로 나타나고 있다.²⁹⁾

김용덕(2009)은 인구감소와 고령화 등 인구구조의 변화에 대응하는 부동산 정책 추진 방향으로 매년 50만 호의 주택을 건설하겠다는 주택수급계획을 재검토하여, 도심 재개발·재건축 등을 통해 1인 가구나 부부 가구를 위한 중소형 주택 위주의 공급이 바람직할 것으로 판단하였다.³⁰⁾

현재 주택보급률을 기준으로 판단할 때 이미 우리나라는 주택의 포화상태에 근접한 것으로 판단된다. 따라서 정부는 주택의 수요를 반영하지 않은 공급을 지양하고 2018년 인구감소 시대에 대비하여 공공부문이나 민간부문 모두에서 미래 생활주택의 수요 예측을 반영하여 공급비율을 축소하는 정책이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 신도시·뉴타운 개발정책은 재고되어야 한다. 수도권의 주택시장 안정과 생활주택 문제를 해결하기 위해 추진된 신도시 개발 역사는 크게 제1기 신도시 개발 건설과 제2기 신도시개발 건설로 구분하여 살펴보면 그 내용은 다음과 같다.

29) 김찬호, 일본의 총인구 감소와 역도시화 시대, 주택산업연구원, 2009, p. 1.

30) 김용덕, 글로벌시대의 선진 부동산정책 방향에 관한 연구, 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, 2009, pp. 152.~153.

<표 4-8> 수도권 제1기 신도시 건설 현황

(단위: ha, 천호, 천인)

구분	사업면적(ha)	주택건설	수용인구	개발기간	개발주체
분당	1,964	97.6	39.0	1989~1996	토지공사
일산	1,574	69.0	276	1990~1995	토지공사
평촌	511	42.0	168	1989~1995	토지공사
산본	420	42.0	168	1989~1995	주택공사
중동	545	41.4	166	1990~1996	부천시, 주택공사, 토지공사

자료: 한국토지주택공사, <http://www.lh.or.kr/>, 신도시사업-신도시사업소개.

<표 4-8>에서 보는 바와 같이 제1기 신도시는 1980년대 후반 서울지역 내에서의 택지개발이 개발용지의 부족으로 더 이상 불가능하게 되어 개발제한구역 외곽에 신도시를 건설하게 되었다. 5개 신도시는 업무, 주거, 상업, 공용의 청사, 체육시설 및 공원, 녹지 등 생활편익시설이 완비된 도시로 종합적인 계획을 수립하여 건설하였다.

<표 4-9> 수도권 제2기 신도시 건설 현황

(단위: ha, 천호, 천인)

구분	위치	부지면적	주택건설	수용인구	개발기간	개발주체
성남 판교	성남시 일원	892	29	88	'03~'11	경기도, 성남시 한국토지주택공사
화성 동탄1	화성시 일원	904	41	124	'01~'12	한국토지주택공사
화성 동탄2	화성시 석우동, 반송동, 동탄면 일원	2,401	111	278	'08~'15	한국토지주택공사 경기공사
김포 한강	김포시 일원	1,173	59	165	'02~'12	한국토지주택공사
파주 운정	파주시 일원	1,650	78	205	'03~'14	파주시 한국토지주택공사
광고	수원시 이의동, 용인시 상현동 일원	1,130	31	78	'05~'11	경기도, 수원시, 용인시, 경기공사
양주 (옥정·화천)	양주시 일원	1,142	59	165	'05~'11	한국토지주택공사

위례	송파구, 성남시, 하남시 일원	679	46	115	'07~'13	한국토지주택공사
고덕 국제화	평택시 서정동 고덕면 일원	1,362	54	136	'08~'15	경기도 한국토지주택공사 경기공사,주택공사
인천검단	인천시 서구 일원	1,812	92	230	'08~'16	인천시, 인천공사, 한국토지주택공사

자료: 국토해양부, <http://www.mltm.go.kr/>, 정책자료, 2011.

한국토지주택공사는 제2기 신도시개발에 대하여 공사가 참여한 신도시는 서울 등 주변지역과의 교통체계 구축 및 쾌적한 주거환경과 자족기능을 갖추게 될 것이며, 아울러 수도권외의 과밀해소와 주거안정에 기여하게 될 것이라고 예측하였다.

그러나 신도시의 건설이 주택보급에는 긍정적인 결과를 가져왔으나 건설 30~40년 후 노후건물의 문제와 인구감소 현상 및 고령화 사회에 대한 아무런 대안이 없다는 것이 현실이다. 따라서 최근 이들 신도시 주변 중소도시의 공동화 현상의 주된 원인이 되고 있다.

대전일보(2011) '세종시 주변도시 공동화' 기사에서 "2012년 7월 행정중심복합도시인 세종시의 출범은 공주 등 세종시로 행정구역 일부가 편입되는 기초자치단체의 경우 인구 유출을 우려하고 있으며, 연기군의 경우 전역이 세종시에 편입되었지만, 공주와 청원은 현재 행정구역의 상당부분이 세종시에 편입되어 당장 인구와 면적 손실이 초래되었다. 실제 전체 면적의 8.2%를 세종시로 떼어주게 된 공주시의 경우 현재 시 전체 인구의 5.3%인 7,000명 정도가 줄어들었다. 세종시와 인근도시와의 질적인 차이로 인한 빨대효과(straw effect)에 대한 우려도 점증하고 있다. 세종시가 명품도시로 건설되면 공주 등 주변도시 주민들이 세종시로 이주, 도사 공동화가 발생할 수 있다는 시각이 많다.

향후 3~4년 내에 2차 뉴타운을 통해 서울에서는 13.3만 호가 공급될 예정이며, 범위를 수도권으로 넓혀보면 보금자리주택 40만호, 2차 신도시 62만호, 택지지구 개발을 통해 18만호 등이 공급될 예정이다.³¹⁾ 향후 본격적인 인구감소

31) 김완중 외, 중장기 주택시장 변화요인 점검 및 전망, 하나금융정보연구소, 2010, p. 9.

가 나타나면 도시의 쇠퇴는 물론 더 이상의 인구집중은 나타나지 않을 것이다. 따라서 신도시 개발이 아닌 도시 재생을 위한 신도시개발 정책이 되어야 할 것이다.

셋째, 생활주택의 재개발·재건축의 방향성을 재고하여야 한다. 노후 불량주택을 재건축하여 주택의 질과 삶의 질을 향상시키려는 정책에는 논란의 여지가 없지만, 재건축·재개발 주택의 대형화와 고층화는 분명 많은 문제를 낳는다. 저밀도 아파트를 재건축하게 되면 용적률이 상승하므로 고층화되는 것은 당연한 결과이다. 그러나 대형 고층아파트로 변모하고 나면 미래 30~40년 뒤의 주택의 모습은 어떠할지 생각해 보아야 할 것이다. 언젠가는 불량주택으로 전락할 것인데 그때에도 재건축을 논의할 수 있는지 의문을 제기하지 않을 수 없다.

보다 분명한 것은 인구는 감소할 것이고 고령화는 진전될 것이라는 점이다. 따라서 아파트의 재건축·재개발을 지양하고 환경 친화적인 생활주택을 공급하려는 정책적 접근이 필요하다고 판단된다.

넷째, 생활주택의 대형화·고층화를 또 하나의 문제점으로 지적할 수 있다. 인구감소와 고령화로 대형주택을 처분하고 소형주택을 소유하려는 소비자가 늘고 있는 현실적 추세를 감안할 때 현재 공급되는 아파트의 대형화·고층화를 문제점으로 지적하지 않을 수 없다.

최근 주택시장에는 미분양이 점증하면서 중·대형 아파트를 소유함으로 인해 발생하는 사회적 비용과 주택대출 관련 부채부담 가중 등으로 중·대형 주택을 선호하지 않는 현상이 현저하게 나타나고 있다. 김완중(2010)의 연구에 의하면, 부동산 비중은 퇴직 직전 내지 퇴직 시점(45~54세)dp 정점을 기록하고 노후로 갈수록 점진적으로 하락을 보이는데 이 시기에 주택의 규모를 줄이는 현상이 발생한다.³²⁾ 현재 건설 중인 대부분의 민영주택의 신규 또는 재건축 아파트는 그 규모가 너무 대형화·고층화에 치우쳐 있다. 일정 비율 중소형 규모의 주택을 공급하기는 하지만 중소형을 선택하는 소비자들의 입장에서는 그 물량이 너무 적다.

2010년 수도권 미분양 물량 가운데 60㎡이하 소형은 1천 683가구(5.7%),

32) 김완중, 전제서, p. 19.

60~85㎡ 중형은 7천 16가구(23.9%)인 반면 85㎡초과 대형은 2만 635가구(70.3%)였다.

<표 4-10> 수도권 미분양 생활주택 추이

(단위: 가구)

연도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
미분양 주택 수	12,242	4,724	14,624	26,928	25,667	29,334

자료: 국토해양부, 연합뉴스 기사, 2010, 재구성.

주택규모별 미분양 비율은 2007년 소형 9.6%, 중형 44.8%, 대형 45.5%였고, 2008년 소형 4.3%, 중형 21.4%, 대형 74.4%, 2009년 소형 7.6%, 중형 24.5%, 대형 68% 등으로 2008년부터 대형아파트의 미분양이 급증하고 있음을 알 수 있다.

따라서 정부는 주택규모의 대형화와 고층화를 지양하고 주택보급률이 100%를 상회하고 있는 현실을 감안하여 삶의 질을 높이고 도심에서 자연과 어울리는 친환경적인 주택으로 공급정책을 재고하여야 할 것이며 규모의 탈대형화, 탈고층화 정책또한 심도 있게 고려해야 보아야 할 것이다.

4.4 주택정책 패러다임의 정립

새로운 주택정책의 패러다임을 정립하기 위한 방향은 생활주택의 수요·공급 측면과 주거복지 측면에서 논의할 수 있다.

4.4.1 생활주택의 수요측면

저출산·고령화에 따른 인구구조 변화나 가계 실질소득의 감소, 결혼 연령의 상승 등은 향후 주택수요 변화에 많은 영향을 미칠 것이다. 따라서 생활주택의 수요변화는 미래 주택시장의 경향성과 정책방향을 결정하는데 있어 가장 중요한 기준이 될 것이다.

베이비붐 세대의 은퇴와 저출산·고령화는 소형 생활주택의 선호와 더불어 주택재고 확충으로 주택에 대한 인식이 점차 '사는 것'에서 '사는 곳'으로 변화되면서 주택수요의 질적인 변화를 수반하게 될 것이다. 특히 주택시장이 실수

요자 중심으로 재편되고, 적정규모의 주택에 대한 선호가 높아지면서 주택부족 문제가 해소되고 투기수요도 점차 사라지게 될 것이다.

따라서 생활주택의 수요측면에서의 새로운 정책의 패러다임은 사는 곳, 실수요, 주거의 적정소비, 주택수요 위축, 소형주택 선호 증가, 지역별·유형별 소비자 선호를 반영하는 패러다임으로 변화되어야 할 것이다. 과거 생활주택의 수요를 세제와 금융으로 억제하여 관리하던 규제 방식의 수요관리정책에서 벗어나 새로운 소요에 대응하는 새로운 정책패러다임을 정립해 가야만 할 것이다.

4.4.2 생활주택의 공급측면

주택경기 둔화와 주택보급률 100% 초과, 가구증가율 둔화 등으로 생활주택의 공급은 수요자중심의 정책으로 변화되어야 한다. 2020년 연평균 인구증가율 -0.02%, 2016년 이후 생산가능인구의 감소, 베이비붐 세대의 은퇴, 도시화 둔화, 가처분소득의 감소, 실질 구매력의 저하, 주거에 대한 의식변화 등과 같은 요인으로 생활주택의 수요는 감소할 수밖에 없다. 따라서 주택의 양적공급 확대시대에 적용되었던 정책의존적인 풍토에서 벗어나 수요에 의해 시장 기능이 작동되는 새로운 주택시장 환경에 맞춘 주택공급을 추진할 필요가 있다. 다시 말해 총량적 차원에서의 접근이 아닌 주택수요 규모와 소비자의 니즈(needs)를 감안하여 맞춤형 주택이 공급될 수 있도록 생활주택 공급정책의 패러다임을 재정립하여야만 할 것이다.

4.4.3 주거 복지정책 측면

지금까지 정부의 주거 복지정책은 주거 욕구에 대한 대응이라기보다는 취약한 특정집단에게 주거지원을 제공하는 서비스 패키지의 한 부분으로 인식되어 왔다. 그러나 가구 구조의 변화와 고령화의 진전 등으로 주거복지의 영역은 신체적·문화적·경제적 차원까지를 포괄하는 개념으로 확대되어야 할 것이다.

향후 주거복지정책의 패러다임은 소유권 정책 차원에서 뿐만 아니라 계층에 상관없이 주거서비스 차원에서 보유형태의 안전성이나 사용가치의 증대, 품질 향상은 물론 중산층의 임대차 안정성과 주거여건의 개선까지도 포함하는 확장된 개념으로 접근해야 할 것이다.

따라서 새로운 주택정책의 패러다임은 종래 사회적 약자를 위한 물리적 주택 공급이나 주거급여 지원의 차원이 아니라, 이제는 주민이 지역사회에서 주거생활을 어떻게 지속적으로 영위하게 할 것인가를 고민하면서 모든 국민의 주거서비스 품질수준을 향상시키는 개념을 바탕으로 주택정책의 기본 틀을 마련하여야만 할 것이다. 주거공간을 제공하는 물리적 영역의 하드웨어적인 측면의 접근과 더불어 신체적 특성에 따른 관리와 지역사회 공동체 보호 등 소프트웨어적인 측면에서의 주거지원이 보다 중요하게 다루어져야만 할 것이다.

이처럼 미래의 주거복지정책의 패러다임은 고령자와 취약계층·저소득층뿐만 아니라 일반국민을 아우를 수 있는 지역사회에 기반 한 의료·일상생활이 가능한 주거에 초점을 두고 주거정책이 추진되어야 할 것이다.

<표 4-11> 주택정책 패러다임의 비교

부문		기존 주택정책 패러다임	새로운 주택정책 패러다임	정책방향/추진전략
수 요	주택인식	사는 것	사는 곳	시장 안정 기조 유지
		· 주택을 일반 재화와 동일화	· 실수요자 중심의 주택 시장으로 재편 · 주택 적정소비경향 확산	새로운 수요 대응
	수요변화	· 주택수요 증가를 전제로 정책 수립	· 경제성장을 둔화, 경제활동 및 주택구매 주수요층 35~54세 인구비중 감소 등으로 실수요중심의 수요재편	
	주거소비면적	· 건설회사가 공급하는 면적을 수요자가 수동적으로 소비	· 저출산, 고령화, 베이비붐 세대 은퇴 등으로 주택소비 면적 감소 · 소형주택 수요증가, 주택소비면적 다양화	
	주택수요추정	· 계량방식으로 주택수요 추정 · 하향식 주택배분 (전국주택수요추정 후 지역별 배정)	· 지역별, 규모별, 유형별 소비자 선호를 반영	

공 급	정책목표	· 주택공급 확대	· 모든 계층의 주거권보장, 주택의 질적 개선, 수요자 맞춤, 녹색성장	
	주택면적	· 자원의 효율적 이용과 배분 중심 · 공급자 중심의 획일화된 주택면적 공급	· 소형주택 공급 비율 증가 · 소비자 니즈에 맞춘 주택 공급면적의 다양화	다양한 미래주택 공급
	주택공급량	· 2018년까지 연간 500만호, 연평균 50만호 공급	· 주택수요 변화를 감안 주택공급 계획 조정	새로운 수요 대응
	주택유형	· 아파트 중심 공급 확대	· 다양한 주택유형 공급 필요성 증가 · 소형주택, 직주근접형 연립주택, 오피스텔형, 원룸, 세컨 하우스 등 가구특성을 반영한 주택공급 확대	다양한 미래주택 공급
	주택공급 및 관리	· 대규모 신규 주택건설 중심	· 기존주택 관리, 재개발·재건축 활성화, 도심재정비, 기존 커뮤니티 중심 경향 확산	생활안정과 주거의 질 향상/재고주택 유지관리
	정책결정 주체	· 중앙 정부 공무원, 전문가	· 중앙 및 지방정부, 전문가, 시민단체, 민간기업, 일반 시민 등 다양한 주체 참여 확대	정책수행 역할 재정립
	정책결정 주도권	· 중앙정부 중심	· 지방정부로 이관	
	시장개입 정도	· 시장개입과 자율 혼재	· 시장 책임과 권한 중시	

자료 : 국토연구원, 경제·인문사회연구회 협동연구 총서, 2011, p. 99.

5. 결 론

오늘날 주택시장은 공급자 중심에서 수요자 중심의 생활주택공급 정책으로 변화하는 전환기를 맞고 있다. 2020년 주택정책 비전에는 ‘집 걱정 없는 사회’와 ‘국민 누구나 누릴 수 있는 안정된 주거’에 대한 철학이 담겨져 있다. 이러한 비전의 실천을 통해 사회적으로는 인구, 사회·경제적 여건 변화에 맞춰 더 나은 선진사회로의 도약과 기회평등 및 기회제공 확대 기반 강화로 통합사회 구현에 기여할 수 있을 것이며, 인구 및 가구 구성변화, 다문화 가정, 외국인 가구 증가와 같은 일반적인 현상으로 수용하는 인식변화를 앞당겨 구성원 스스로가 존중하고 격려하는 사회구현에도 기여할 것이라 사료된다.

경제적 측면에서는 주거안정을 희망하는 국민 누구에게나 열린 주거 접근 기회 제공으로 국민의 주거안정권을 보장하고, 지역간·계층간 주거불평등이 해소되어가는 사회상을 실현할 것이다. 그리고 문화적·시설적인 측면에서는 양질의 주거서비스 제공으로 국민이 건강하고 풍요로운 주거생활과 문화생활을 향유하는 사회를 구현하여 수요자가 원하는 곳, 수요자가 필요로 하는 시설을 갖춘 적절한 주거 환경을 제공하는데 기여할 수 있을 것이다.

본 연구는 고령화·저출산으로 인한 사회·경제적 변화와 생산가능인구의 감소, 베이비붐 세대의 은퇴, 도시화 둔화, 가처분소득의 감소, 실질 구매력의 저하, 주거에 대한 의식변화 등과 같은 요인으로 나타나는 가구구조의 변화와 생활주택의 선호 및 수요형태의 변화를 중심으로 새로운 생활주택 정책의 패러다임과 방향성을 정립하기 위해 탐색적인 연구를 실시하였다.

본 연구의 결과를 종합하여 바람직한 생활주택정책의 정립방안을 제시해 보면, 그 내용은 다음과 같다.

- (1) 수요변화에 대응한 맞춤형 생활주택을 공급하여야 한다. 향후 생활주택의

수요를 감안할 경우, 현행 연평균 50만호 주택공급 계획을 연평균 40만호, 향후 10년간 총 400만호 공급으로 조정하고, 지역별 수요를 감안하여 수도권과 지방간 비중을 60:40을 유지하면서 권역별 중·장기 주택수요 전망을 기초로 배분하는 것이 바람직할 것이라 판단된다.

(2) 가구구조의 변화, 고령화의 진전, 인구감소, 1인가구의 증가 및 주거형태의 선호와 실수요를 감안하여, 60㎡이하의 소형주택을 45%이상, 60~85㎡ 중형주택을 30% 이상 공급함으로써 중·소형생활주택의 공급비중을 확대하는 것이 바람직하다.

(3) 다양한 생활주택 수요와 주택시장 환경의 변화에 부응하여 민간이 다품종 생산을 할 수 있도록 주택수요·공급 관련 규제 완화를 추진하여야 한다.

(4) 고령화·소형가구 증가 등의 추세를 감안할 때, 대규모 택지개발은 지양하고, 도시 내 소형주택에 대한 수요를 반영하여 '소형주택 개발을 위한 용도지구'를 시행령에 포함하여 소형주택 건설지를 특별지구로 지정하는 방안이 검토되어야 한다.

(5) 도심 주택수요 증가 및 임대차시장 구조변화에 대응하여 도시 내 다양한 생활주택의 공급과 복합개발을 활성화시켜야 한다.

(6) 고령자 수요에 대응한 고령친화적인 생활주택의 공급을 확대하여야 한다. 이를 위해 노인전용주택 건설기준을 위한 법제 정비, 무장애주택 의무화, 특정 규모 이상 단지 노인의료시설 설치 의무화 등이 필요할 것이라 사료된다.

(7) 저소득 고령자, 사회적 약자 등이 주택개조를 통해 현재 주택에서 더 오래 거주할 수 있도록 지원을 강화하고, 주거안전망 차원에서 임대주택 단지 내에 사회적 기업, 무상 방과 후 학교, 무상 보육시설 등이 확대 설치될 수 있도록 지원책을 강구하여야 한다.

(8) 주택 장수명화를 적극 추진하여야 한다. 노후 된 주택의 성능을 회복하기 위한 개보수에 대해 세제혜택, 개보수비용 저리융자 등 인센티브를 제공할 필요가 있다.

(9) 성장정체도시 주거지원 정책 프로그램을 마련하여, 인구감소 및 산업쇠퇴

를 격고 있는 지방도시민의 주거안정성을 지원하고, 수요에 맞는 도시 주거공간을 창출하여 지방 정체도시 및 농촌 주민의 주거안정성을 강화해야 한다.

(10) 고품격 주거생활 지원을 강화해야 한다. 자연친화적 주택, 안전하고 쾌적한 선진국형 주거 수요에 대응하여 민간의 역할을 강화하고 자율성을 확대하여 규제 위주의 건설·공급관련 제도를 개편하고, 공공의 주택건설 비중을 점진적으로 축소시켜 서민 주거복지 지원역량을 강화시켜야 한다.

이와 같은 주택정책의 새로운 패러다임을 구현하기 위해서는 생활주택 수요에 대응하는 생활주택 공급체계 구축, 국민의 생활안정과 주거생활의 질 향상을 위한 주거복지정책 구현, 사람과 환경, 공동체를 생각하는 지속가능한 주거생활 중심의 재정비 추진 등의 정책 목표를 가져야 한다.

아울러 새로운 수요에 맞춘 생활주택의 공급방안, 초고령사회에 대비한 고령자 주거안정지원 정책 방안, 서민·중산층의 주거안정 방안, 재고주택 관리방안, 국민의 고품격 주거생활 지원 강화 방안 및 생활주택 정책 추진 주체간 역할 재정립 등을 생활주택공급의 새로운 방향으로 설정하고, 이에 맞추어 제시한 소형주택 공급확대, 자가소유 촉진, 고령자 주택 공급확대 등 다양한 세부정책을 추진할 수 있는 방안들이 강구되어야 한다.

이와 같은 본 연구의 결과는 다음과 같은 기대효과를 갖는다.

첫째, 인구·사회변화를 반영한 지속가능한 생활주택 공급정책 추진체계를 구축할 수 있는 이론적·실무적 함의와 정책방향의 단서를 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 국민 주거생활의 양적·질적 향상을 위한 주거지표의 실현과 주거안전망 구축에 기여할 수 있다. 특히, 서민층의 주거안정과 자가소유를 촉진하는 주거복지실현을 위해 적은 부담으로 생활주택을 구입·임차할 수 있는 시스템이 강화되고, 고령화·저출산에 대처한 지원역량을 강화하고, 저렴한 소형주택공급확대로 무주택 서민들의 추가 주거비 부담을 완화시킬 수 있을 것이다.

셋째, 소비자 수요에 신속하게 대응할 수 있는 시장기능의 강화로 소비자 권익이 한층 강화되고, 기존 주거지나 주택에 대한 유지관리를 위한 기법이 발

전할 수 있을 것이라 기대한다.

본 연구의 주요 특징은 인구 및 가구, 사회·경제, 도시공간구조, 그리고 주택에 대한 선호도를 활용하여 미래사회를 전망하고, 이에 입각하여 생활주택 정책의 과제를 풀어가고 있다는 점과 지역별·유형별·규모별 주택수요를 분석하였다는 점, 그리고 고령자 주거정책의 효과성을 높일 수 있는 생활주택 정책의 정립방안을 제안하고 있는 점 등이다.

그러나 본 연구는 시간적·물리적 제약으로 인해 생활주택시장과 수요·공급의 실태와 추이분석에 필요한 1차적인 실증자료를 확보하지 못한 채 2차 자료에 의존하여 탐색적인 접근을 하였기 때문에 연구결과를 일반화시키는 데는 다소 무리가 따를 수도 있을 것이라 사료된다. 그러나 향후 생활주택 시장이나 관련 정책을 연구하는 연구자들에게는 의미 있는 자료로 활용될 수 있을 것이며, 주택정책을 입안하는 사람들에게는 다양한 함의와 이론적·실무적 시사점을 제공할 수 있을 것이라 기대한다.



참고문헌

- 권혁남(2012), 노동유연성이 중고령자의 직무불안정성, 조직냉소주의, 조직시민 행동에 미치는 영향에 관한 연구, 한양대학교 대학원, 박사학위논문, pp. 11-15.
- 김경환 외 1인(2011), 도시경제, 홍문사, pp. 205-206.
- 김신은(2011), 도시형생활주택의 사업성 분석을 통한 개선방안 연구, 경희대학교 대학원 석사 학위논문, pp. 24-25.
- 김상태(2000), '우리나라 토지정책에 관한 연구, 인천대학교 행정대학원 석사학위논문, p. 7.
- 김완중 외(2010), 중장기 주택시장 변화요인 점검 및 전망, 하나금융정보연구소, p. 9.
- 김용덕(2009), 글로벌시대의 선진 부동산정책 방향에 관한 연구, 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문, pp. 152~153.
- 김용민 외(2008), 부동산정책론, 형설출판사, pp. 18-19.
- 김찬호(2009), 일본의 총인구 감소와 역도시화 시대, 주택산업연구원, p. 1.
- 고형석(2008), 초고층아파트의 주거동 유형분석 연구, 서울산업대학교 주택대학원 석사학위논문, pp. 5-10.
- 국가통계포털(2007), <http://kosis.kr>
- 국토해양부(2010), 주택의 규모 분포.
- _____ (2010), 연합뉴스 기사.
- _____ (2010), 주택규모별 주택건설 인허가실적.

- _____ (2010), 「2010 주택업무편람」 p. 397.
- _____ (2011), 도시형 생활주택상담업무 매뉴얼.
- _____ (2011), 주거실태조사.
- _____ (2011), <http://www.mltm.go.kr/>, 정책자료.
- _____ (2011), <http://www.mltm.go.kr/> 보도자료, 주택건설공급과 기획총괄과, p. 9.
- 국토연구원(2009), 수요지향적 주택공급 프로그램에 관한 연구, p. 39.
- _____ (2011), 주택선호도조사.
- _____ (2011), 사회·경제구조 전환기의 주택정책 패러다임 정립방안 연구, p. 86.
- _____ (2011), 경제·인문사회연구회 협동연구 총서, p. 99.
- 이래영(2009), 부동산경제론, 삼영사, pp. 36-41.
- 유원상·정운(2010), 「부동산경제론」, 신광문화사, p. 184.
- 윤창근(2010), 도시형 생활주택제도 개선에 관한 연구, 국민대학교 대학원 석사학위논문, p. 15.
- 양 춘(1984), 「청소년문제와 노인문제」, 서울: 정음사, p. 151.
- 지은영 외(2009), 한국형 고령자주택 유형 개발에 관한 연구, 국토연구원, pp. 7~8.
- 장세훈(2002), 「도시화」, 「한국의 인구」, 통계청.
- 통계청(2001), 장래인구추계.
- _____ (2006), 장래인구추계.
- _____ (2007), 2005~2030 장래가구추계 결과.
- _____ (2011), 가계동향조사, 가구원수별 가구당 원평균 가계수지(도시, 1인 이상).

_____(2011), 장래인구추세.

천현숙(2002), 아파트 주거문화의 특성에 관한 사회학적 연구, 연세대학교 대학원 사회학과 박사학위논문, p. 162.

Cowgill, D. O. & L. D. Holmes(1972), *"Aging and Modernization"*, (N.Y.: Appleton-Croft-Century), p. 121.

OECD(2004), OECD Health Data.

UN(1999), The Sex and Age Distribution of World Population.

